المنظمات العامة



دكتور

محمد حافظ حجازى

المنظمات العامة

(البناء -العمليات النمط الادارى)

دكتور

محمد حافظ حجازى

دكتوراة الفلسفة في ادارة الأعمال

المعهد العالى للسياحة والفنادق و الحاسب الآلى

السيوف -الإسكندرية

ومعهد الادارة العامة بالسعودية (سابقا)

اهداء

النهر الفياض

برحيلك ظنوا أن النهر بغيض، ولإنك لست كآحاد الناس

أو أغمارهم ، ظللت النهار الفياض السرمدى، بما أرسيت في

العلم من ((فتوح))، ولج منها تلاميذك، وبما غمرت به

الحياة من جميل الصفات، وحلو المعشر، وعظيم الأخلاق،

وكل ما لا يقدر عليه إلا ((أبو العزم))

أستاذنا الجليل الدكتور فتوح أبو العزم، رحمك الله

وأسكنك فسيح جناته؛ تهديك البعض من نبت غرسك.

الخطبة

يعتبر الفكر المنظمي الذى تلتلم من خلاله كافة النشاطات المفضية إلى تحقيق الأهداف، من أهم الأفكار الانسانية قاطبة، حيث أفرز الحضارات القديمة والحديثة، وكشف عن أسرار الفضاء، وأنتج عمولة كوكبية بفعل المعلومات الساعة بواسطة تقنيات تكنولوجية عالية القيمة

والدولة أى دولة- لم تترك هذا الفكر المنظمي يفلت من بين أيديها فكانت المنظمات العامة التى شيدت لتتوسل بها إل تحقيق الأهداف التى بلورتها القيادات السياسية في الدولة

والكشف عن فعاليات المنظمات العامة، وسبل اداراتها، حتى تحقق الكفاءة والفاعلية، وتنال رضا الجماهير المتلقية لخدماتها، والتى أنشئت هذه المنظمات الامة -من أجلها؛ وهو الشغل الشاغل للسطور التى أتت على متن صفحات هذا الكتاب

ويقول العماد الاصفهانى:أنى رأى انه لا يكتب أحد كتاباً في يومه، إلا قال في غده، لو غير هذا لكن أحسن، ولو زيد هذا لكان يستحسن، ولو قدم هذا لكان بأفضل، ولو ترك هذا لكان أجمل، وهذا من أعظم العبر، وهو دليل على استيلاء النقص على جملة البشر

وعليه، فهناك أوجه قصور، لعلى المتلقى يلتمس لها العذر، ولعل أن كان في العمر بقية، فالطبعات التاليات بإذن الله يكون فيها جبر النقص

ونسأل الله الهداية الرشاد والمغفرة. فالكمال لله وحده.

المفتتح

تنهض الدولة ـ اى دولة ـ على دعائم عدة السكان، والأرض بملحقاتها والسيادة، والحكومة ولعل الحكومة هي حجز الزاوية، أو دعامة الدعامات في الكيان المكنى بالدولة.

وتمارس الحكومة فعالياتها المتعددة المتنوعة، والتى تتسع تارة، وتضيق تارة أخرى بفعل متغيرات اقتصادية ناشطة تميل نا حية العالمية، عبر منظمات توسم بأنها عامة، لأن نتاجها يصيب أبناء الدولة كافة

وتروم المنظمات العامة إلى تحقيق الأهداف، التى حددت لها من قبل القيادات السياسية في الدولة، وفي ضوء مجموعة من الخطوط العريضة التى تضمن الوصول إلى الغايات والنهايات بالشكل والمضمون المطلوبين ـ السياسات ـ وعلى القائمين على ادارة هذه المنظمات العامة تمهيد الطرق واختيار السبل الادارية التى تمكنهم من تحقيق المنشود هدفياً، والذى يمكن قياس مدى فعاليته، بمدى رضا الجماهير عن أداءالمنظمات العامة

وتتنوع المنظمات العامة، فهناك المنظمات العامة التنفيذية التى تتعامل مع الجمهور ومثالها الوزارة والهيئة العامة، والمؤسسة العامة، والوحدة الأقليمية (المحافظة المدينة القرية)

والمنظمات العامة الفنية التى تتعامل مع المنظمات العامة التنفيذية لتيسر نشاطاتها وتوفر لها كل ما تحتاج، فهذا الجهاز التدريبى والتوظيفي وذلك المطابع التى تطبع كافة المطبوعات المطلوبة وأخيراً نلمح المنظمات العامة الاستشارية التى تقدم التوصية والفتوى والمعلومات: ومثالها وحدات الفتوى والتشريع، والمجالس التى تقوم على اعداد الدارسات من خلال كبار المتخصصين

ويحتاج البناء التنظيمى، والذى تجسد في منظمات عامة تعددت أنواعها وتباينت أسس المعمار التنظيمى التى شيدت وفقها، إلى عمليات ادارية تلملم شتات

النشاطات التى تطلقها الأهداف، وعبد لها مسارات قويمة، هل للزلل مانعة وللغايات قائدة

وتتعدد هذه العمليات الادارية، ونرى فيها التخطيط الذى يوفر الإعداد المقدم لما يجب عمله، زمانه، ومكانه، وأدوات التنفيذ، والأفراد والقائمين على أمر التنفيذ والتنظيم الذى بمقتضاه يتم التفاعل مع الوحدات البنائية، بمقوماتها المادية والأفراد القائمين على أمرها، وفقاً للظروف دائمة التغير، والتوجيه التى يحمل في طياته مناشط سلوكية متعددة، ترشد، وتسير بالأفراد إلى الأداء المطلوب وأخيراً عملية الرقابة للتأكد من أن الأداء في المنظمات العامة يسير في اتجاه تحقيق الأهداف

وتتشابك العمليات الإدارية أثناء الأداء، ويخطئ من يظن أنها عمليات منفصلة تبدأ الأولى ثم بعد أن تنتهى تبدأ الثانية وهكذا، ولكن هى متداخلة ومتشابكة، وها هنا قدرة ومهارات الادارة

وتوسم الادارة أو المدير بالسمة القرارية، ولعل هذه السمة هى أهم سمات الادارة لأن العملية القرارية لصيقة بكل عملية ادارية، حيث أن الخطط لن توضع موضع التنفيذ سوى باختيار واحدة من بين متعددات من الخطط، وهكذا مع التنظيم، والتوجيه، والرقابة

ولما كانت المنظمات العامة، هى الوحدات الإدراية للسلطة التنفيذية الحكومة-بات الاهتمام بالنواحى السياسية، والقانونية، غاية في الأهمية في العمليات القرارية لأن تنفيذه يرتب مصالح لجماعة أو لفرد معين وقد يؤثر على مصالح أو جماعات أو أفراد آخرون وعليه، فلن يراعى المدير في المنظمات العامة الأسس والنواحى الفنية فقط في العملية القرارية، بل هناك العين السياسية والمتمثلة هنا في قيادات المنظمات العامة -الوزير أو من هو أعلى منه وأيضاً هناك العين القانونية من مديرى المنظمات العامة أنفسهم

ولقد أستقر النمط البيروقراطى كسبيل تنظيمى ادارى في المنظمات العامة على مستوى العالم قاطبة ولو كره الكارهون حيث يوفر في حالة النقاء

- كل مقومات توحيد الأداء ورشده وموضوعيته، وامكانية السيطرة على مقدرات الأداء في وحدات المنظمات العامة مهما تنوعت وتشتت

ونظراً لما شاب هذا النمط البيروقراطى من أوجه قصور متعددة، بفعل تقادم القوانين واللوائح والأنظمة المسيرة للأداء، وفساد المناخ العام، والمناخ التنظيمى، أضحى النمط مكروهاً، ولكن الانصاف يستدعى أن نقرر لماذا كره هذا النمط، ونقول أنه لم يكره لذاته، وانما بأفعال من يستخدمونه

وعماد النمط البيروقراطى: المكتب: ذلك الفراغ المعمارى الوظيفى الذى يحتوى على الأثاث والمعدات والآلات والوسائط الاتصالية، ويقوم على الأداء فيه أفراد متخصصون، ولماذا المكتب هو العماد، لأن كافة الاتصالات في ذلك النمط البيروقراطى هى اتصالات محررة على وسائط ورقية، تحقق نقل وتبادل البيانات والمعلومات طرفين، على أن يتم حفظها كمستندات ووثائق يعتمد عليها عند المراجعة، وعند الرقابة ، وعند الفعاليات القضائية

وتعمل المنظمات العامة باستمرار، على توفير الاستقامة للأداء فيها ونشدان السلامة من كل عيب توفر أو يتوفر، وذلك من خلال فعاليات مستمرة، وفق خطط طويلة، ومتوسطة، وقصيرة الأجل، وأيضا برامة توضع لاغراض محددة في هذا المجال، حتى يكون الأداء في هذه

المنظمات حائزاً على رضا الجماهير، وكل هذه الفعاليات تطلق على مصطلح الاصلاح الادارى

المنهج:

تشير لفظة المنهج اصطلاحياً، إلى كافة الاجراءات التى يتمثلها الباحث حين سعيه الي سبر غور ما استهدفه، حيث يجد مسارات واضحة ومحددة المعالم يجتازها

من البداية إلى النهاية، دونما تخبط، ودرءاً لأى احباطات ولقد تم تناول موضوع ادارة النظمات عبر عدة مداخل منهجية

وهى المدخل القانونى، والمدخل الوظيفي ، والمدخل السلوكى، والمدخل البيئى.

ويركز المدخل القانونى على الأطر القاعدية العامة المجرد، والتى نمت وترعرت في ضوء دستور الدولة، ومن ثم تمحورت الدارسة هاهنا حول المجموعة القانونية بإفرازتها اللائحية والقرارية المظمة للأداء في السلطة التنفيذية

ويوفر المدخل الوظيفي، العمليات أو الوظائف أو الممارسات الادراية، التى تتحقق من خلالها الادارة، بعد أن تم البناء بكل مقوماته المنظمية، ويكاد يجمع الكتاب وفقهاء الادراة على عمليات أربع ، وهي التخطيط، والتنظيم، والتوجية والرقابة ، ولا ننسى أنها تتحول إلى فعاليات بالصناعة القرارية

وينطلق المدخل السلوكي نحو دراسة الأبعاد النفسية والاجتماعية لأولئك العاملين في المنظمات العامة، للتعرف على مسببات ومحركات السلوك ومن ثم كيفية الاشباع، والاتصال، والقيادة

ولقد قام ها المدخل بتحليل للاثار السلوكية غير المتوقعة من النمط البيروقراطى، والمتمثلة في الجمود واستبدال الأهداف والالتزام بالحد الأدنى والبيروباثولوجي، وارساء قواعد المناخ التنظيمى الفاسد، وذلك لمحاولة تحسين واصلاح المناشط الأدائية في ظل بيروقراطية ـ لافكاك منها ـ نقية، وتصفية شوائبها باستمرار

ويتناول المدخل البيئى، تأثير الظروف البيئية السياسية، والاجتماعية والاقتصادية، على أبنية وممارسات المنظمات العامة في المجتمعات التى هى فاعلة فيها، ومدى التبادل التفاعلى بين هذه الظروف البيئية والمنظمات العامة حين التحمل، وحين الأدءا ونتائجه

ولقد أفضى الكتاب، حينما حاول بلورة مدخله المنهجي، رحيق كافة المداخل السابقة ، نائياً عن بعض سلبياتها، ولم ينس الظرف والشروط التى اذا حدثت فأنها تستدعى تصرفاً معيناً، وهى المعروفة بالنظرية الموقفية، لذلك رصعت الصفحات ، كلما دعت الضرورة، بالتأثير الموقفى عليه، يمكن اعتبار أن المدخل المنهجى لهذا الكتاب ، هو المدخل المنهجى المتكامل

وسيلمح المتلقى أن هناك منهجاً متواز، استخدم في العرض، فلقد كان الموضوع الرئيسي للكتاب هو ادارة المنظمات العامة، لذلك استخدم المنهج الموضعى حيث تم تجزئة الموضوع إلى عدة جزئيات متسلسلة، كفقرات لعمود واحد، توفر البساطة والفهم، وتلملم معاً لتكون الموضوع الرئيسى.

لمن هذا الكتاب

يفيد هذا الجهد العلمى، كل من يبحث في شأن المنظمات العامة، من حيث البناء والعمليات ، والنمط الادارى، وهم كثر

فيمكن أن يستفيد من هذا الكتاب طلاب المرحلة الجامعية في الجامعات والمعاهد العليا، وأيضا طلاب الدراسات العليا، خاصة في التخصصات الادراية والقانونية، وربما يضيف لبنات تأصيلية للسادة الممارسين في ذات المجالات الادارية والقانونية.

الفصل الأول

المـــدخـــل

الفصل الأول

المدخل

عندما نسير أغوار التاريخ القديم، سيتضح أن ظاهرة المنظمات ليست كشفاً جديداً تنفرد به العصور الحالية. فلقد تمكن المصريون القدماء من تشييد أقدم بيروقراطية في التاريخ التتم في عقدها منظمات متعددة، حققت من الإنجازات الكثير والكثير، وهكذا أيضا في الحضارات القديمة، ولعل سور الصين العظيم خير شاهد على ذلك

وتمتاز منظمات العصر الحديث عن المنظمات الغابرة، من حيث عددها ومن حيث قدراتها الفاعلة علي تلبية الاشباعات لحاجات مجتمعية متعددة شديدة التباين، وأيضاً تتسم بتنامي حجومها، وتعقد بنائها

وترتبط المنظمات بالمجتمعات التى يتزايد وينمو فيها ظاهرة تقسيم العمل فتعاون جماعات بعينها داخل منظمة لتحقيق هدف بعينه، انما يشى بأن هناك جمعات أخرى تنظيم وتتعاون في منظمات مختلفة، من أجل تحقيق أهداف مقصودة وعليه، فالتمايز والتباين والتبادل، هى ظروف مجتمعية تفرض ظهور المنظمات وتناميها

ومن أبرز سمات العصر الحديث، غلبة الطابع التنظيمى عليه، وتغلغله في شتى نواحى الحياة، بعد انحسار الفردية، وتزايد الثقة في المنظمات ونشاطات المجموعات باعتبارها الأكثر قدرة على تحقيق الأهداف

ويمكن القول أن الانسان اصبح في رحلة مع المنظمات من بداية حياته وحت نهايتها، فهو يولد ويعالج في منظمة هى المستشفي، ويتعلم في منظمة هى المدرسة والمعهد والكلية، ويجنى دخله من منظمة وهى المؤسسة والشركة والمصنع والوحدات الحكومية وغيرها، ويمارس شعائره في منظمة هى المسجد والكنيسة والمعبد، ويتمتع بالسياحة من خلال منظمة سياحية

وعندما يأذن الله بالرحيل، يتم ذلك بواسطة منظمة وهى وحدات الحكومة المتعلقة باستخراج التصاريح ومنظمات نقل الموتى

ويتضح مما سبق أن المنظمة هى النوع، والذى له أشكال متعددة، مثل الوحدةالحكومية، والمستشفي، والنادى، والفندق، والمدرسة، والكلية، والمعهد المؤسسة والهيئة، وما إلى ذلك من أشكال تنظيمية وينبئ إختلاف الأشكال التنظيمية، عن اخلاف الأهداف والنشاطات، وأن تم تحقيقها وتنفيذها عبر الشكلي المنظمي

ولما كان هذا المدخل هو بداية البحث الذى نحن بصدده والذى يتعلق بموضوع الادارة العامة، والذى يعنى كيفية ادارة المنظمات العامة، ولما كانت الفصول التاليات سوف تتناول من خلال المنهج الموضوعى الأجزاء المتتابعة التى تكون في مجملها موضع البحث: جاء هذا المدخل وهو ينطوى على ستة مباحث.

المبحث الأول المنظمة.

المبحث الثاني الادارة

المبحث الثالث المجالات المنظمية

المبحث الرابع الادارة العامة.

المبحث الخامس العلاقات الفاعله.

المبحث السادس خطة البحث

المبحث الأول

المنـظـمة

تلتئم عدة مكونات بعضها ملموس مثل النشاطات، والموارد المادية والأماكن والأعضاء والعلاقات الأفقية والرأسية، وبعضها غير ملموس مثل الثقافة التنظيمية والقيم المشتركة، والاتجاهات السائدة، والأنماط السلوكية التنظيمية في عقد محكم البنيان، لتفضى ما يطلق عليه بالمنظمة.

1 – تعريف المنظمة:

هي كيان أو ترتيب اجتماعي، يشاد بطريقة مقصودة، لتحقيق أهداف جماعية مشتركة، من خلال طابع بنائي، وممارسات ادارية

2/1 سمات المنظمة:

تتميز المنظمة عن الأشكال الجماعية التفاعلية الأخرى، بسمات أربع هى

2 / 2 النشأة المقصودة

تظهر المنظمة نتيجة لاتفاق بين كافة أطرافها فقد يقوم المؤسسون بإعداد الأطر الأولى، وتحديد الأهداف ومجالات النشاطات وبعد ذلك ينضم إليها الأفراد على الاتفاق والتراضى، وبمعنى آخر لا تظهر المنظمة تلقائياً أو قسراً وإرهاباً.

2 / 2 الأهداف الجماعية المشتركة

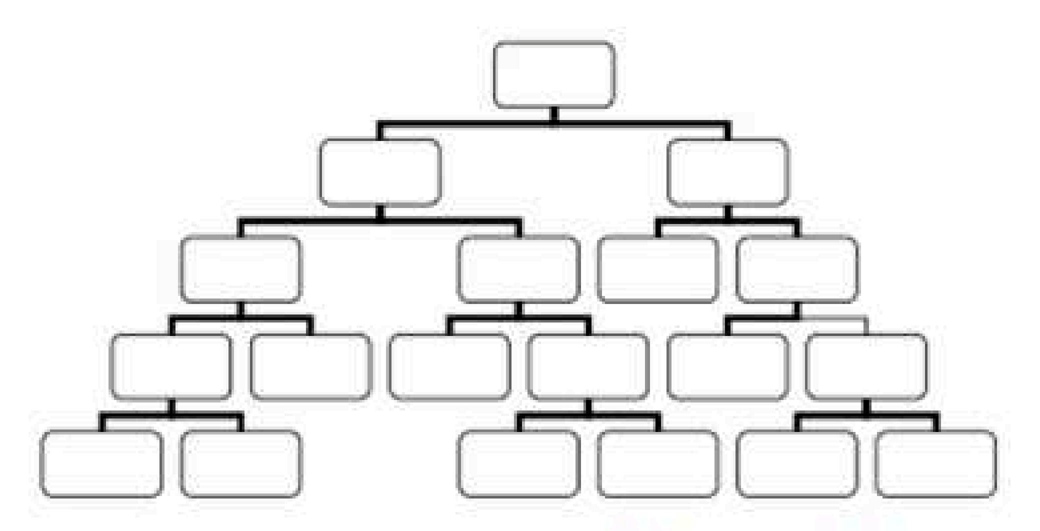
يعبر عن الأهداف بإنها مجموعة الأمور المستقبلية المرغوبة، لوالتى تسعى المنظمة إلى تحقيقها، أو هى الغايات والنهايات التى تسعى المنطمة لتحقيقها وهناك هداف أهداف أساسية للمنظمة، تتفرع وتتجزأ إلى مجموعة من الأهداف الصغيرة الذرية، والتى يقوم كل فرد/ مجموعة على تحقيقها، وبتجميعها معا نصل إلى الهداف الأهداف النهائية وطالما توالى الأفراد برغبتهم على المنظمة

واستطاعوا تحقيق أهدافهم الخاصة، من خلال تحقيق هداف أهداف المنظمة فأن الأهداف تكتسب صفة الجماعية من ناحية؛ ومشتركة من ناحية أخرى، لأن تحقيقها الجماعى ضمان لتحقيق كل هدف فردى

2 / 3 الطابع البنائى

تنظم نشاطات الأداء التى ستحقق الأهداف الجماعية المشتركة، في وحدات متدرجة تكون مستويات تنظيمية، يظهر عبر ها كافة وظائف المنظمة ويمكن إيضاح ذلك من خلال الشكل البنائي التنظيمى التالى.

شكل رقم (1- 1) البناء التنظيمى



ويلاحظ على الشكل رقم (1 – 1) أن البناء التنظيمى يضيق في القمة ويتسع في القاعدة، وعليه ، يمكن تجسيده في الشكل الهرمى.

شكل رقم (1 – 2)

البناء التنظيمى الهرمى (المستويات التنظيمية)

ولعل الفائدة المرجوة من الشكل رقم (1 - 2) انه أوضح أن المنظمة تنقسم في داخلها إلى جزئين، جزء يعبر عنه بالمنفذين، وهم الذين يتلقون الأوامر ويصدعون للقيام بالأداء المطلوب منهم، ويمكن توفيرهم عن طريق وحدة الموارد البشرية بالمنظمة، والتى تحدد المواصفات المطلوبة والخبرات اللازمة، وعموماً لا توجد مشكلة في استقطاب وتعيين المنفذين

ويعبر عن الجزء الثاني من المنظمة بما يطلق عليه الادارة، وهم الذين يتخذون القرارات ويصدرون الأوامر ويمارسون مناشطهم الموسومة بالادارية وتعتبر كل مشكلات المنظمات مرتبطة بالادارة وليست بالمنفذين.

2 / 4 الممارسات الادارية

من خلال البند السابق والشكل رقم (1 - 2)، واتضح أن المنظمة على هيئة جزئين الأول المنفذين، والثاني الادارة، ولما كان أداء المنفذين يتمثل في المجهود العضلى أو الذهنى أو خليط منهما، فإن للادارة أيضاً ممارسات تستطيع من خلالها أن تستخلص جهود المنفذين، وتتمثل فيما يسمى بالممارسات الادارية أو العملية

الادارية، أو التخطيط والتنظيم والتوجية والرقابة، (سيتم شرحها تحت عنوان الادارة)

3 – وظائف المنظمة:

يعتبر تحقيق الهدف النهائي للمنظمة، هو حصاد لمجموعة كبيرة من النشاطات التي تنتظم في وحدات، بعد تجميعها تصنيفياً وفق أساس الوظائف لتفضى الوظائف الأساسية التالية وظيفة التسويق، ووظيفة الانتاج، والوظيفة المالية ووظيفة القوى البشرة (الأفراد).

الجدير بالذكر أن هناك وظائف أخرى كثيرة، قد تنطوى تحت وظيفة من الوظائف الأساسية السابقة مثل الشراء والتخزين، وقد تفرد لها المنظمة وحدة مستقلة مثل الوظيفة الهندسية، ووظيفة العلاقات العامة، وغيرها.

ويجب أن يدرك المتلقى أن مسميات هذه الوظائف قد يتباين باختلاف طبيعة المنظمات، وباختلاف أهدافها، ونشاطاتها، ولكن يجب التيفن أنها ذات الفعاليات التسويق، الانتاج، المالية، القوى البشرية، وأن تجملت أو صيغت بمسميات أخرى.

وفيما يلى تبيان لكل وظيفة أساسية بإيجاز:

3 /1 وظيفة التسويق

مجموعة من النشاطات التي تؤدى إلى إشباع حاجات ورغبات المتلقين وتحقيق أهداف المنظمة، من خلال فعاليات ادارة المنتج، والتسعير، والتوزيع والترويج.

2 / 3 وظيفة الانتاج (العمليات)

تتكون من نشاطات متعددة تقوم علي اتخاذ القرارات المتعلقة بظهور المنتجات المطلوبة، والتأكد من الانتاج (سلعه خدمة حزمة منافع) جاء طبقا للمواصفات الموضوعة، وبالكميات المطلوبة، وفي الزمن المحدد، وبأقل تكلفة ممكنة

3 / 3 الوظيفة المالية

تعنى هذه الوظيفة بتعظيم المنظمة أي قيمتها إلى أقصى درجة ممكنة، عن طريق تحديد مصادر الأموال والحصول عليها أفضل الشروط، وتحديد استخدامات هذه الأموال، بمعنى التخصيص الأمثل لموارد المنظمة على الأصول المختلفة، ثم ادارة هذه الأصول بأقصى كفاءة.

3 / 4 وظيفة القوى البشرية (الأفراد):

تتعلق هذه الوظيفة بالبعد المرتبط بالناس(الأفراد) في المنظمة، فهي تقوم بفعاليات متعددة في هذا المجال، يمكن بلورتها في الاستقدام (الاستقطاب، و الاختيار، والتعيين)، والتنمية(التدريب)، والدافعية(الأجور، والحوافز و الصيانه (تقييم ، ترفيع)

المبحث الثانى

الادارة

تنشأ المنظمات بصفة عامة لتحقيق أهداف محددة، تحتاج إلى تجميع واستخدام موارد تنظيمية مختلفة، منها الموارد المالية، والبشرية، وغيرها؛ ولن تتحقق الأهداف، الا من خلال تحقيق التوليفة المناسبة، والمزج الفعال بين كل هذه الموارد ولن يتأتى لك الا بواسطة الادارة.

ولعل لفظة الادارة، من أكثر الألفاظ مراوغة في اللغة العربية، فهى لغة من فعل أدار بمعنى حرك، أى تحتوى عل الحركة والتشغيل، ومن ثم تحقيق نتيجة ولكن في الاصطلاح قد تتعد المعانى والمفاهيم التى تتصرف إلى ذهن المتلقى فقد تعنى الكلمة – الإدارة – المكان، وذلك عندما تقول "انا ذاهب إلى الادارة المالية أى إلى المكان الذى يوجد فيه من يعملون في الوحدة المسماة بالادارة المالية

وقد تعني المستوى، فمن المعرف وأن المنظمة – أى منظمة تنظيم عبر مستويات محددة أى طوابق تعلو بعضها بعضاً، تبدأ من المستويات الاشرافية ثم المستويات الوسطى، ثم المستويات العليا، وقد تعنى الوظيفة؛ وها هنا التركيز في هذا الموضع

1 – تعريف الإدارة كوظيفة

تعددت التعاريف التى تناولت الادارة كوظيفة، والتى توجد حيثما يوجد مستويات من يقوم بالعمل الادارى في المنظمة – أى منظمة ـ ونسوق بعضها الذى يخدم موضوعنا ـ ادارة المنظمات العامة

"نشاط انساني منظم ومستمر يهدف إلى تحقيق نتائج محددة، من خلال تجميع وتوجية المواد المادية والبشرية، وتنمية موارد جديدة، والعمل على استغلالها بدرجة عالية من الكفاءة، وفي ظل ظروف بيئية قائمة ومحتملة .

او هى (تنفيذ الأعمال بواسطة الآخرين، من أجل تحقيق الأهداف المرصودة، من خلال التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة).

ومن المعلوم أن الممارسات الادارية – العملية الادراية – لن توضع موضع التنفيذ ولن تؤتى ثمارها الا من خلال عملية اتخاذ القرارات التى هي السمة الأساسية لكل ادارى.

وبالنظر إلى التعريفين السابقين للإدارة، نجد انهما ركزاً على ما يسمى بالعملية الادارية ذات الصفة العمومية من ناحية الممارسة من قبل المديرأي مدير مهما كان مستواه الادارى.

2 خصائص الإدارة:

في ضوء التعاريف السابقة، ومن واقع اسهامات الكتاب والمنظرين في هذا المجال، يمكن تلمس بعض الخصائص والسمات المميزة للادارة؛ بإيجاز، على النحوالتالى.

1/2 تنطوى الادارة على تحديد الأهداف، بينما يقوم آخرون علي تنفيذ النشاطات التى تحققها.

2/2 عملية مستمرة، لأنها تعمل علي بقاء المنظمة واستمرارها، ولن يتأتى ذلك الا بتحقيق إشباعات المتلقين دائمة التغير.

3/2 عملية تتشابك فيها مجموعة من الوظائف أو الممارسات الادارية (التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة).

4/2 السمة الأساسية فيها هي عملية اتخاذ القرارت، حيث لن توضع كافة الوظائف موضع التنفيذ سوى باتخاذ القرارات المناسبة فيها

5/2 نشاط إنسانى هادف، تتعامل مع الجماعات الذين يعملون على تحقيق الأداء فى وظائف المنظمة(التسويق والانتاج والمالية والقوى البشرية)

6/2 تتكيف مع المتغيرات البيئيه، وتتفاعل معها، حتى تتحقق أهداف المنظمة

3-العملية الإدارية

لقد استقر الفكر الإدارى، والممارسات الفعلية، على أربع وظائف أساسية تكون العملية الإدارية أو وظائف الادارة أو ممارسات الإدارة، يدخل فى طياتها بقية الوظائف الفرعية، حيث يتم تأديتها ضمنا، وهذه الوظائف – لأساسية التخطيط والتنظيم، والتوجيه، و الرقابة

ويمكن عرضها بإيجاز كما يلى

1/3 التخطيط

"يعبر عنه بالاعداد المقدم لما يبح عمله، زمانه، ومكانه، وأدوات التنفيذ والأفراد القائمين على أمر التنفيذ

ويحتاج التخطيط إلى التنبؤ، وتحديد الأهداف، والسياسات، والإجراءات والقواعد، والموازنات التخطيطية(التقديرية)

2/3 التنظيم

يفضى التنظيم إلى العملية التى تهدف إلى تحديد الأعمال المراد انجازها تحديداً واضحاً، ثم تجميعها فى مجموعات مرتبة ومنسقه، مع تحديد المسئوليات والسلطات، وإنشاء العلاقات الأفقية والرأسية، ووضع أسس التعاون بين الأفراد حتى يمكن أن يعملوا معا عملاً مشتركاً، بأقل حد من الاحتكاك والتنافر، للوصول إلى الأهداف المطلوبة بكفاءة وفعالية

ويتطلب التنظيم تصميم الهيكل التنظيمى-التمايز الأفقى والتمايز الرأسى-وتعيين الأفراد اللازمين والمؤهلين لعمليات التشغيل المفضية إلى الأهداف

3/3 التوجيه

تتعلق وظيفة التوجيه، بعملية ارشاد المرءووسين، واثارة دوافعم، وحفزهم لأداء الأعمال المنوطه بهم، عن طريق الاتصال بهم، وقيادتهم، والحصول على رضاهم

وبناء على ذلك لابد من معرفة دوافع الأفراد، وتوفير الحوافز المناسبة التى تعمل على الحصول على أقوى الدوافع للأداء، ومن ثم توفير مستويات الرضا المناسبة عن العمل؛ ولن يتأتى ذلك الامن خلال قيادة واعية

4/3 الرقابة

تهدف وظيفة الرقابة إلى التأكد من أن الأداء الفعلى يتم طبقا للأهداف والسياسات والخطط التى سبق وضعها(وظيفة التخطيط)، ومن خلال الهيكل التنظيمى الموضوع(وظيفة التنظيم)، ومدى خلو الأداء من العيوب، ومدى انتظام الأفراد(وظيفة التوجية)، ويتم كل ذلك بواسطة المعلومات عن الأداء الفعل ومقارنته بالمعايير سابقة الاعداد والتجهيز، وإذا ظهرت الانحرافات من خلال عملية المقارنة، ويتم دفع التيار التصحيحى

4-السمة الأساسية-اتخاذ القرارات

من خلال العرض السابق لوظائف الادارة، يتضح أنها تحتاج إلى أداة فعالة حتى تضعها موضع التنفيذ، وهذه الأداة هى عملية اتخاذ القرارات، والتى هى السمة الأساسية لكل من يعمل بالادارة

ويعبر عن عملية اتخاذ القرارات بأنها "اختيار بديل واحد من بين بديلين محتملين أو أكثر للتعامل مع مشكلة معينة أو موضوع معين فى ضوء بعض المغايير

وتحتاج عملية اتخاذ القرارات إلى عدة مراحل تتمثل في تحديد وتحليل المشكلة الموضوع، واستدعاء البدائل، وتقييم البدائل، واختيار البديل المناسب، ووضعه موضع التنفيذ، ومتابعة التنفيذ.

5 -المستويات الادارية:

يقوم على أداء النشاطات والممارسات الادارية(العملية الادراية وظائف المدير) من نطلق على كل منهم مسمى مدير، والمدير هو الشخص الذى يشغل موقعا – في أى مستوى-يتيح له تنفيذ الأعمال من خلال مرؤوسين، بواسطة ممارساته الادارية، وسلطاته المنصبية.

وإذا صنفنا المديرين من الناحية التنظيمية، يمكن وضعهم في ثلاثة مستويات عريضة، يحتوى كل مستوى منها على مستويات فرعية أخرى، وفقا لحجم المنظمة وطبيعة نشاطاتها، وما إلى ذلك

5 / 1 مستوى الادارة العليا:

يختص مدير هذا المستوى بتحديد الأهداف والاستراتيجيات طويلة الأجل ويشغل هذا المستوى القادى الاداريون من الفئة العليا والممتازة.

5 / 2 مستوى الأدارة الوسطى

يقوم هذا المستوى بتوجيه النشاطات الوظيفية، كالتسويق، والانتاج والتمويل والأفراد، ويشغل هذا المستوى رؤساء الاقسام ومن هم في مستواهم.

5/ 3 مستوى الادارة الاشرافية:

يتعامل هذا المستوى مع المنفذين مباشرة، فيما يتعلق بتنفيذ خطط الأداء في جميع وظائف المنظمة، ويشغل هذا المستوى المشرفون، وملاحظو العمال.

ويمكن إيضاح المستويات الادارية من خلال الشكل التالى

شكل رقم (1 – 3)

المستويات الادراية

المبحث الثالث

المجـالات المنظمية

تظهر كيانات تنظيمية متعددة، لها ذات الوظائف، وتدار من خلال نفس الممارسات الادارية، وان تباينت الأهداف، واختلفت ظروف التطبيق المنشئة لأساليب ذات خصوصية نابعة من هدف المنظمة ذاتها، ومن الفاعلية في العملية الادارية

ويمكن أن نصنفها – المنظمات – وفق أساس الهدف على النحو التالى

1 – المنظمات العامة:

تستهدف هذه المنظمات تحقيق اشباعات المواطن، والمحافظة على حياته وتنظيمها، من خلال تقديم المنافع بدون مقابل من خلال الأجهزة والهيئات التابعة للجهاز الحكومى في الدولة أى دولة ويطلق عليها مصطلح الادارة العامة .

2- منظمات الأعمال:

تعمل هذه المنظمات على تحقيق الأرباح، من خلال تقديم المنتجات (سلع خدمات/ حزمة منافع) التى تحقق اشباعات للمتلقين، ومثالها كافة المنظمات التى تتقاضى ثمناً لمنتجاتها، كالمصانع، والمتاجر، والمسارح، والفنادق، ويطلق عليها مصطلح ادارة الأعمال.

3 – المنظمات الدولية

تسعي هذه المنظمات إلى تحقيق التناغم والانسجام بين أعضائها – وهم الدول-مما يوفر السلم والأمن الدوليين عن طريق التعاون ونبذ الخلافات والصراعات، وتكون هذه المنظمات على المستوى العالمى مثل منظمة الأمم المتحدة وقد تكون على المستوى الأقليمى مثل منظمة الوحدة الأفريقية، والتى ستتحول إلى مؤسسات للاتحاد الافريقى المزعم ظهوره، ومثل منظمة مجلس التعاون الخليجى و غير ذلك من المنظمات، ويطلق عليها مصطلح الادارة الدولية

4 – المنظمات الأهلية (الخيرية):

تنهض هذه المنظمات على نشاطات كثر في مجالات متعددة مستهدفة تحقيقا الخير ناشدة الثواب، من خلال الكيانات التي تعمل على تحقيق النواحى الاجتماعية الثقافية، مثل دور العجزة و الأيتام، وفي التعليم أيضا، غير ذلك من المجالات الخيرية، ومثلها جمعية الادارة العلمية للخدمات الاجتماعية والثقافية والمشهرة برقم 1070 لسنة92، ومالكة المعهد العالى للسياحة والفنادق والحاسب الآلى بالسيوف – بالإسكندرية

المبحث الرابع

الادارة العـامـة

تجلى من العرض في المباحث السابقة، أن هناك في الأساس تكوين اجتماعى هادف حتي بالمنظمة؛ والتى تفشت ونمت في كل مناشط الحياة؛ فظهرت فى المجال الحكومى، ومجال الأعمال والمجال الدولى، والمجال الخيري، وتنقسم هذه المنظمات في داخلها إلى جزئين، وهما الادارة والمنفذين

ولما كان استهداف هذا الكتاب اجلاء وتوضيح الماهية الادارية في المنظمات العامة، والتى اصطلح على تسميتها "الإدارة العاقة كان هذا المبحث والذى ينساب من خلاله:

1 – تعريف الادارة العامة:

بادئ ذى بدء كان من المفروض أن يكون العنوان للتعريف ادارة المنظمات العامة؛ ولكن حتى يتسق العنوان مع ما هو شائع في سائر الكتب التى تناولت الموضوع من ناحية، وما اتفق عليه الأكاديميون والممارسون من ناحية أخرى، جاء العنوان بعالية.

يطلق علي الادارة العامة في الانجليزية Public Adminstration وتوضح كلمة كل ما هو عام، أى كل ما هو شامل، وخلاف ما هو خاص، أى لا تفرقة البتة بين فرد وآخر؛ واما كلمة Adminstration هي مصدر لفعل Administerبمعنى أدار، وهو مشتق من الكلمة الاتنية Administer والذى يعني توفير الخدمة، وتقديم العون للاخرين.

1 / 1 تعريف الكتاب:

ولقد تعددت التعاريف المصطلحية للادارة العاملة(ادارة المنظمات العامة) ونسوق بعضها على النحو التالى

"النشاط البشرى الجماعى للمنظمات العامة لتحقيق السياسة العامة للدولة

"الإدارة العامة هى ادارة تتولاها المنظمات Adminstration Organization عامة يقصد تحقيق أهداف عامة Obyectives".

" الادارة العامة هي مجموعة الأنماط المتشابكة والمتداخلة والمتعلقة بعملية صنع القرارات وتنفيذها المتمثل في النشاطات المختلفة التى تصدر من المؤسسات العامة في داخل المؤسسات السياسية الرسمية في النظام السياسي .

"نشاط الجماعات المتعاونة في خدمة الحكومة في الادارة التنفيذية على وجه التخصيص لتحقيق أهداف عامة مرسومة يعبر عنها بالسياسة العاقة .

"انها عملية تنظيم الجهود البشرية لتحقيق الأهداف العامة للجهاز الادارى وفق أسلوب أو أساليب تشبع أغراض اجتماعية محددة من تحقيق هذه الأهداف

"تنظيم وادارة الجهود البشرية داخل المنظمات العامة لتحقيق الأهداف الحكومية في اطار السياسة العامة للدولة

1 / 2 تعريف الكتاب:

بعد استقراء بعض التعاريف التى وردت على متون الكتب، يمكن المحاولة الى الوصول الى تعريف يحاول أن يكون محتويا على ما وقر في الفكر الادارى وفي الفكر الدستورى الذى تناول الدولة: ليكون كالتالى.

الفاعليات الأدارية الناشطة في المنظمات العامة المنبثقة من الدولة والتى تسعى لتحقيق أهدافها وفق السياسات المحددة : بكفاءة وفعالية

1 / 3 اضواء على تعريف الكتاب:

ينطوى تعريف الكتاب على عدة عناصر تحتاج إلى أضواء كاشفة تعين المتلقى على التبصر الصحيح لموضوع الادارة العامة، ونستعرضها فيما يلى

1/3/1 احتوى التعريف على الجانب العضوى المنظمات العامة والتى تعرف بالجهازالادارى للدولة الذى يحتوى على الأجهزة والهيئات والمؤسسات التى تقدم المنتج – الخدمة – لعموم الجماهير بدون مقابل، ولكن يمكن أن يتم تحديد رسوم معينة نظير الحرص والجدية في طلب الخدمة أو العمل على تجويدها.

2/3/1 تضمن التعريف الجانب الموضوعي، والذى تمثل في الفاعليات الادارية التى يمارسها المديرون على اختلاف مستواهم في المنظمات العامة والتى تتمثل فى التخطيط والتنظيم والتوجية والرقابة، والتى توضع موضع التنفيذ بواسطة السمة الأساسية للمدير – أى مدير – الا، وهى اتخاذ القرارات

3/3/1 تعمل المنظمات العامة على تحقيق أهداف الدولة، والتى تعنى الغايات أو النهايات أو مجموعة الأمور المستقبلية التى تسعى الدولة لتحقيقها سواء على المدى القصير أو المتوسط أو الطويل؛ ويظهر ذلك في مواثيق الدولة.

4/3/1 تسعى المنظمات العامة لتحقيق أهداف الدولة، في ضوء السياسات العامة التى تحددها القيادات السياسية الحاكمة.

يرى الكاتب أن هناك فرقا بين الأهداف وبين السياسات، لأن بعض الكتاب في موضوع الادارة العامة، قد أورد أن السياسة العامة هى الأهداف التى تقرر الحكومة تنفيذها في مختلف مجالات النشاطات التى تتدخل فيها الدولة

فالأهداف هى الغايات التى ترنو إليها الدولة، وأما السياسات فهى الخطوط العريضة أو المنطقة التى نعمل وفق اطارها لنصل إلى الأهداف.

فالدول كافة قد تتشابه أهدافها، ولكن بالقطع تتباين السياسات العامة التى تتحرك من خلالها المنظمات العامة لتحقيق الأهداف، فعلى سبيل المثال سوف تختلف السيسات العامة من دولة ذات نظام رأسمالي إلى دولة ذات نظام اشتراكى لتحقيق ذات الهدف.

فاذا حددت الدولة س، والدولة ص نفس الهدف الاقتصادى لهما وهوتحقيق نمو اقتصادى بمعدل يصل إلى6٪ خلال الخمس سنوات القادمة.

يمكن أن تحدد الدولة (س) سياساتها العامة الاقتصادية بتشجيع الاستثمارات الأجنبية، وفتح أبواب النشاطات الاقتصادية على مصراعيها لكل من يستطيع أن يضيف للنمو على حين أن الدولة (ص) سوف تحدد سياساتها العامة الاقتصادية في الاعتماد على الذات واطلاق يد الفعاليات الوطنية دون غيرها من خلال سياسات

ضرائبية تعتمد على الاعفاء، وتقديم خدمات الدولة لكل وطنى يقدم ما يرفد النمو الاقتصادى.

وعليه، يجب أن تتم التفرقة الدقيقة بين الأهداف والسياسات، وهو ما يتم عبر الفقرات السابقات.لذا لزم التنوية.

5/3/1 تتولى الدولة وظائفها عن طريق السلطات العامة التشريعية والتنفذية والقضائية، و يكاد يتفق كل الفقه على أن الادارة العامة – المنظمات العامة – هي الشق الادارى للسلطة التنفيذية وعليه، يتم استبعاد السلطتين التشريعية والقضائية من مفهوم الادارة العامة: استبعاد السلطتين التشريعية والقضائية من مفهوم الادارة العامه؛ ولكن هناك استثناءات على ذلك فعل سبيل المثال هناك وحدات تندرج تحت الادارة العامة في داخل السلطة التشريعية ومثالها وحدة الأمانة العامة بالمجلس البرلماني.

وفي السلطة القضائية، جمهرة الموظفين التنفيذين في وحداتها والذين يطلق عليهم الموظفين الاداريين، والذين لا علاقة لهم البته بالفعاليات الفنية القضائية ليس هذا فحسب، بل هناك مهام ادراية يمارسها من يحتل المناصب الادراية من رجال السلطة القضائية ذاتها مثل رؤساء المحاكم ومن على دربهم

وتأسسيا على ما سبق، ورغم أن الكتاب يساير كل الفقه في موضوع الادارة العامة وأن ينصرف في أغلبة إلى السلطة التنفيذية، الا أن الاستثناءات السابقة جعلت تعريف الكتاب ينسحب علي العموم أكثر من انسحابه على الخصوص فقد جاء المنظمات العامة المنبثقة من الدولة.

6/3/1 يشير التعريف إلى مصطلحين اداريين وهما الفعالية، والكفاءة، فأما الفعالية فهى تعنى مدى تحقق الأهداف، وأما الكفاءة فهى توضح تحقيق النتائج – الأهداف – بأقل التكاليف الممكنة، وعليه، فان ادارة المنظمات العامة عليها أن تسعى إلى تحقيقالأهداف المحددة بالإستخدام الأفضل والأمثل للموارد المتاحة للدولة دونما تبذير أو اسراف أو اهدار أو ما شابه ذلك

المبحث الخامس

العلاقات الفاعلة

تنهض المنظمات العامة على تحقيق أهداف الدولة ومن خلال السياسات التى تحددها القيادات السياسية، بواسطة فعاليات ادارية، ومن خلال جهود جمهرة من الموظفين العموميين، الذين يتحدد لهم الواجبات والحقوق من خلال قواعد عامة مجردة (القانون).

وعليه، فالمنظمات العامة(الإدارة العامة) لها فعاليات ذات ديمومة واستمرار مع القيادات السياسية، ولها ذات العلاقات مع كل من علم الإدارة، وعلم القانون.

1 – علاقة الادارة العامة مع السياسة:

تعود كلمة السياسة إل ساس الناس — سياسة أى تولى رياستهم وقيادتهم والأموردبرها، وقام باصلاحها وعليه، فهو سائس، هذا ما جاء في المعجم الوجيز وأصل السياسة كما جاء في اللسان من السوس بمعنى الرئاسة، وساس الأمر سياسة: قام به، والسياسة هي القيام بالأمر بما يصلحه والمقصود بالأمر هنا أمر الناس، أى حكم الدولة

ولقد مر تعريف السياسة كمصطلح علمى بعدة مراحل، من بداية أرسطو عندما تكلم عن الدولة المدنية، وحتى اليوم وعليه، تنامت تعاريف متعددة تسوق منها واحداً ولعله أبسطها .

السياسة هي (العمل الذى يوضح علاقة الحاكم بالمحكوم وعلاقة الدولة بالدول الأخرى)

وغاية السياسة هي تربية المواطن الصالح، والتوسع في فهم العلاقات الدولية والإعداد لشغل وظائف الادارة العامة داخليا وخارجياً بما يخدم مصالح الدولة

وتضع القيادات السياسية في الدولة -أى دولة-الأهداف التى تريد أن تصل اليها مع وضع السياسات أى الخطوط العريض التى من خلالها تصل إلى الهدف

لاحظ الفرق بين السياسة وبين السياسة-ومن ثم فعلى المنظمات العامة — الادارة العامة — أن تقوم بالتنفيذ وذلك بوصفها المنظمات المنبثقة من الدولة

والحال كذلك، فالادارة العامة ترتبط ارتباطا متينا بالسياسة من حيث تحديد الأهداف ووضع الخطط وممارسة الرقابة، فعلم السياسة يوضح تحديد الأهداف العامة، وهي التى تسعى الادارة العامة إلى تحقيقها بإعتبارها أداة التنفيذ التى يمتلكها السياسون

وكما يؤثر السياسة في الادارة العامة، تؤثر أيضا الادارة العامة في السياسة — السياسيون — فكلما انتظم الأداء في المنظمات العامة وارتفع مستواه وتحققت الفعالية والكفاءة، كلما نجحت الدولة — السياسيون — في القيام بواجباتها وتنفيذ التزاماتها في مواجهة المحكومين، بما يدعم الثقة بالحكام، ويوفر الاستقرار السياسى للدولة

2 – الادارة العامة و علم الادارة:

اتضح من خلال المبحث الثالث — المجالات المنظمية أن هناك منظمات متعددة يكن تصنيفها وفق أساس الهدف إلى منظمات عامة، ومنظمات أعمال ومنظمات دولية، ومظمات أهلية خيرية، ولاح من قبل ومن خلال الفكر المنظمى أن المنظمة كيان ينقسم داخله إلى جزئين جزء ادارة، وجزء منفذين.

وعليه، فنحن في موضوع الادارة العام أمام منظمات تأخذ صفة العامة لانها تقوم على تحقيق الصالح العام أى اسداء المنافع العامة، ولا تقصد من وراء ذلك تحقيق الربح، وحتى تحقق ذلك لا بد لها من ادارة، شأنها شأن كافة المنظمات في كافة المجالات

ولم يتبلور ويتشكل علم الادارة الا في بدايات القرن العشرين، ومن خلال مجال الأعمال، ولقد مر بمراحل متعددة

بدأ علم الادارة بالظهور من خلال ما أطلق عليه المدخل التقليدى الذى تكونت ارهاصاته في مصنع ميدفيل للصلب بالولايات المتحدة الأمريكية، وقد حوى ثلاثة

نماذج وهى نموذج الادارة العلمية "لتيلور"، ونماذج التكوين الادارى لفايوْل ونموذج البيروقراطية لفيبر، مع ارساء عدد من المبادئ الادارية والتنظيمية ولقد تمحور هذا المدخل حول الانسان الاقتصاد الرشيد، وحول التنظيم المغلق والتخصص الشديد للانسان والنظر لهذا الانسان بوصفه آله

وأعقب ذلك، وبعد متغيرات بينية فاعلة في بدايات الثلاثينيات من القرن العشررين ظهور مدخل العلاقات الانسانية على يد "مايو وتابعيه، والذى أرسى قاعد التعامل مع الانسان كآدمي، وأوضح أثر التنظيم غير الرسمى، ونظر للانسان بوصفه كائن اجتماعى وليس ترسا في آلة؛ وانبثق من هذا المدخل، المفكر السلوكى الذى يحث في حاجات الانسان وكيفية اشباعها

وما لبث أن ظهرت خمسينيات القرن العشرين حتى تم الأخذ بفكر الأنظمة والنظر للمنظمة نظرة كلية باعتبارها نظاما كليا يحتوى على مجموعة من الأجزاء يكون كل جزء نظاما فرعيا تتفاعل مع بعضها البعض من ناحية، ومع بيئتها من ناحية أخرى

وطفق التطور في مجالات ادارة الاعمال يأخذ مداه حتى وصل إلى الفكر الموقفي، والذى يعنى أن التصرفات والسلوكيات المبنية على القرارات الادارية لا تبنى وفق قوانين جامدة سابقة الاعداد والتجهيز، وانما وفق متغيرات فاعلة اذا حدثت مكانا وزمانا –تتطلب تصرفاً بعينه، لا غيره

وعود على بدء، سوف نجد أن الدولة أسبق قياما من المشروعات والمنظمات الخاصة، ولكن هذا لم يمنع المنظمات الخاصة والأعمال الخاصة من التطور سواء الطبيعى أو التطوير من خلال البحث والدارسة، وعليه ارساء مجموعة من القواعد والأسس والنظريات، والتى تشكلت بفعل الانفتاح على جميع المعارف في شتى المجالات ليس هذا فحسب، بل التوغل في التدريب لاكساب وتنمية مهارات الاداريين والمنفذين على حد سواء

وعندما لاح ذلك المخزون المعرفي والمهارى للمنظمات العامة – الادارة العامة – لم تتركه بدعوى الاختلاف بين الأهداف في منظمات الادارة العامة ومنظمات ادارة الأعمال، ومن ثم تكونت أسس ومعارف ونظريات للإدارة العامة، هى ذاتها المستمدة من علم الادارة التى تكون ونضج في رحم ادارة الأعمال، مع تطعيمها بعلوم فاعلة لا غنى عنها كعلم السياسة وعلم القانون الادارى

وعلى الرغم من دعاوى التباين والاختلاف بين الادارة العامة والادارة الخاصة – ادارة الأعمال – من حيث الهدف، ومن حيث طبيعة السلطة المسئولية ومن حيث الحجم، ومن حيث التشكيل للقوى البشرية، وغير ذلك الكثير مما أورده الفقهاء، الا أن التلاحم والتعاضد والتساند والنهل من معين مشترك سيظل القاسم المشترك الأعظم فيما بينهما، وسيظل علم الادارة هو المظله لكل الكيانات الاجتماعية التى تنشأ بطريقة مقصودة لتحقيق غايات مشتركة، سواء أكانت عامة، أو خاصة، أو دولية، أو خيرية، أو غيرها.

3 – الادارة العامة والقانون الادارى:

يرتبط القانون الادارى ارتباطا وثيقاً بالادارة العامة-المنظمات العامة-بأن تمثل الادارة محور الدارسة لكل منهما، ومنها أشتق أسميهما

تحتاج المظمات العامة – الادارة العامة – إلى نواح فنية تستمد من علم الادارة من خلالها يستطيع المديرون استخلاص جهود الأفراد

المرؤسين طواعية واختياراً بفعل التأثير عليهم بواسطة مناشط القيادة التى تحقق بهم الأهداف وتحصل على رضاهم أيضاً، هذا من ناحية الأفراد

كما تسعى المنظمات العامة – الادارة العامة – إلى فعاليات فنية تستقى من علم الادارة تضبط من خلالها كافة العناصر المادية، وتحصل منها على المطلوب بأقصى كفاءة ممكنة، حتى تحقق النجاح المنشود.

ويدور القانون الادارى حول مجموعة المبادئ والقواعد القانونية الخاصة بالنشاط والرقابة عليه سواء كان مصدرها التشريع أو العرف أو القضاء، وسواء

تعلقت بالجانب العضوى أو الهيكلى والمعنى بالنظمات ذاتها، أو ارتبطت بالجانب الموضوعى أو الوظيفي والذي يقصد به الفعاليات الادارية التى تمارس حتى تتحق الأهداف

وتأسيساً على ما سبق، فهناك منظمات عامة تنشأ وفق قواعد قانونية وتدور فعالياتها ضمنها بداية من التفكير والتخطيط ومرواً بالتنفيذ ونهاية بالمتابعة والرقابة ليس هذا فحسب بل أن عمليات التشكيل ذاتها تكوين وتطور القوى العاملة – تخضع لذات القواعد القانونية وعليه فهناك القانون الادارى الملزم كما ان هذه المنظمات العامة بحاجة ماسة للأسس والقواعد والأطر والنظريات الفنية الادارية حتى تحقق التناغم والانسجام بين البشر رؤساء ومرؤوسين وبين الموارد المادية المتاحة وصولا لتحقيق الأهداف

واجمالا فالقانون الادارى هو مجموعة قواعد قانونية تحكم نشاط منظمات الادارة العامة وتحدد حقوق وواجبات كلاً من الادارة والأفراد، واما علم الادارة فيتضمن القواعد الفنية المتعلقة بالبناء التنظيمى والممارسات الادارية في أجلى وأوضح سبل تنفيذها، حتى تتحقق الأهداف بكفاءة وفعالية.

- **تعقيب:**

لعل المتابع الموضوع العلاقات الفاعله يتعرف على أهم ما يطلق عليه بالعلوم المتداخلة مع الادارة العامة فمن الملاحظ أن المنظمات العامة قامت وفق أسس تنظيمية، وانا بحاجة إلى إدارة حتى تحقق أهدافها، فالتساؤل من أين لها ذلك؟ فتكون الاجابة من خلال نظريات التنظيم والادراة والتى نمت وترعت في احضان ادارة الأعمال

ولما كانت المنظمات العامة هى اداة الدولة على تحقيق أهدافها وفقاً للسياسات العامة التى تضعها، وأيضاً يدور التساؤل من الذي يضيغ هذه الأهداف ويحدد هذه السياسات؟ سكتون أنهم رجال السياسة أو ما يطلق عليهم السياسيون أو الحكام

أصحاب السلطة في الدولة وعليه، فهناك علاقات أى فعاليات إجتماعية ذات ديمومة واستمرار مع السياسيين، مع علم السياسة بالأحرى

وتسعى منظمات الادارة العامة سعياً حثيثاً نحو الموضوعية، وتنأى بنفسها عن النواحى الشخصية واللاموضوعية، ولذلك كانت للتقنين أقرب من حبل الوريد، وكان التقنين هو مجموعة القواعد القانونية الادارية التى تحكم تصرفات وسلوكيات المنظمات سواء من ناحية التشكيل أو من ناحية الموارد، فالعلاقات متشابكة ودائمة بين الادارة العامة والقانون الادارى

ويمكن تمثيل هذه العلاقات الفاعلة بالشكل رقم (1- 4).

شكل رقم (1 – 4)

العلاقات الفاعلة

المبحث السادس

خطة البحث

يتعرض هذا البحث – الكتاب – لموضوع الادارة العامة – ادارة المنظمات العامة – أى إيضاحاالأطر النظرية والوقاعد الأدائية المنهجية المستمدة والمستخلصة من نظريات التنظيم والادارة، مع عدم اغفال الفعاليات التأثيرية لكل من علم السياسة، والقانو الاداري ولقد جاء التناول من خلال الناحية الموضوعيةوالناحية الموضعية، وذلك عل التفصيل الآتى في الفقرات التاليات

يبدأ البحث بالناحية الموضوعية حيثيوضح من خلال فصل المدخل فكرة عامة عن ماهية المنظمة وادارتها ثم المجالات وماهية المقصود بالادارة العامة، والعلاقات الفاعلة والمؤثرة فيها .

ولما كانت المنظمات العامة – موضوع البحث – هو منظمات الدولة كان لازما – ومن خلال الناحية الموضوعية – التعرف عل ماهية الدولة من حيث المفهوم الأركان والوظائف، ومن حيث الشكل ومن حيث البناء السياسي، ومن ثم نتعرف على الأساس الذى ستنبثق منه المنظمات العامة

وتتتابع وحدات البحث موضعيا، فيتعرض للناحية البنائية للمنظمات العامة من حيث كيفية إيجاد التراص المتشاد والمتمثل في الهيكل التنظيمى، ثم التعرف على أنواع المنظمات وعلاقاتها ببعضها البعض، وكيفية اتمام التشكيل من خلال الوظائف.

وبعد ذلك تجد العمليات الادارية موقعها على متن البحث، بدءاً بالتخطيط ثم التنظيم ثم التوجيه، واخيراً الرقابة ولما كانت هذه العمليات تحتاج إلى اتخاذ القرارات لوضعها موضع التنفيذ جاء موضوع اتخاذ القرارات كسمة أساسية من سمات الإدارة

ووسمت الادارة العامة بالادارة البيروقراطية، ولذلك عرض البحث للبيروقراطية كنمط اداري تتكئ اليه منظمات الادارة العامة حتى يتحقق لها التنظيم المنشود، وتتوفر لها الفعالية المثالية (هذا في حالة البيروقراطية النقية).

ولما توفرت مثالب كثيرة أثناء التطبيق، تطلعت الادارة العامة إلى مايسمى بالإصلاح الادارة تجنبا للمزالق ودرء اللمثالب، لذلك يتعرض البحث أيضاً إلى ماهية الإصلاح الاداري.

ويتضح من خلال الشكل التوضيحي رقم (5 ÷ 1) خطة البحث

الفصل الثاني

الدولة مفاهيم أساسية

الفصل الثانى

الدولة – مفاهيم أساسية

لقد أدرك الانسان منذ وجد نفسه على ظهر الأرض، مدى الحاجة الماسة والشديدة إلى إفشاء ظاهرة التعاون بين أفراد النوع الذين يتكاثرون، ومن ثم يتزايدون، وبالتالى تتعدد الحاجات، والتى تعز على الاشباع اذا نحى كل فرد منهم إلى ذاته فقط نابذاً الآخرين عليه، نشدان الجماعات تكوين الجماعات الانسانية.

وعندما ترتبط هذه الجماعات الانسانية برباطة من اى نوع جنس، قومية مصالح، وغيرها الكثير، وتقطن أقليماً بكامل نطاقاته، وتبسط سيطرتها عليه بواسطة ركنها الأهم، الا وهو الحكومة، يمكن أن يطلق عليها مسمى الدولة

ويحاول هذا الفصل أن يتناول مفهوم الدولة من ناحية، وأن يستعرض أركانها المكونة لها بالتفصيل المرتبط بموضوع هذا الكتاب بادارة المنظمات العامة

ويتم هذا التناول عبر ستة مباحث:

المبحث الأول:مفهوم الدولة.

المبحث الثاني أركان الدولة.

المبحث الثالث سمات الدولة القانونية.

المبحث الرابع وظائف الدولة.

المبحث الخامس مذاهب في وظائف الدولة.

المبحث السادس رؤية نقدية.

المبحث الأول

مفهوم الدولة

تلوح الدولة في الأفق وتظهر بعد أن تصل الجماعة السياسة إلى درجة معينة من البناء السياسي، يتضح من خلالها تمايزها عن شخصيات الحكام الذين يتوسدون السلطة؛ وبمعنى آخر اذا ذابت الجماعة في شخصيات أولئك الحكام فلا يمكن أن توجد الدولة

ولعل المتبصر على ما كانت عليه حال العصور الغابرة القديمة من سيطرة نظم بالية، من خلالها يعد الأفراد كالسوائم، وكان المهيمنون على هذه النظم يمتلكون الأرض وما عليها وعليه، فمن المستحيل أن توجد ظاهرة الدولة

وها هو الاسلام الذى إبراز بجلاء استقلالية الدولة عن شخصية من يتجشمون عناء الحكم، وليوضح أن الخليفة رئيس الدولة — يمارس سلطاته باعتباره الأمين عليها، وذلك لفترة محددة نيابة عن الأمة التى تقوم باختياره، عن طريق البيعة الصحيحة المبنية على الرضا من الأمة

ونحت أوربا في القرن السادس عشر، ما تجلى في النظم السياسية الاسلامية من فصل بين السلطات السياسية وبين من يمارسونها، ومن ثم اتضحت لديهم ظاهر الدولة

وتأسيساً على ما تقدم يتضح لنا أن هناك بنية سياسية تحمل مضامين معينة، ويظهر من خلالها علاقات وصلات محددة بين الجماعة التى تعيش مع بعضها البعض داخل حدود معينة، ويظهر فيها من يحدد فعاليات ومناشط تضمن ترسيخ ظاهرة التعاون التى سعى اليها الأفراد المكونين للجماعة، حتى يُضمن لها البقاء

وعليه، فالحاجة ماسة — حاليا — بعد هذا التقديم إلى الوصول إلى تعريف يكاد يقترب من التعريف بلغة المناطقة — الجامع المانع — حتى تتبلور صورة الدولة في الأذهان

يكاد يجمع فقهاء النظم السياسية والقانون الدستوري على ضرورة التئام عدة عناصر حتي يمكن أن توحد الدولة بمعناها الاصطلاحي العام: ويحاول الكاتب بلورة تعريف يتسم الوضوح من ناحية، ولا يفلت منه ما يخل أو يضيع بعضا من المعنى المنشود

وفي اللغة فالدولة من دال يدول دالة دولة، ففي الحرب تدال أحدى الفئتين على الأخرى، وفي المال يتداولونه مرة لهذا وأخرى لذالك وتأتى أيضا الدولة بمعنى الأنتقال من حالة الشدة إلى حالة الرضاء أو العكس

والدولة في الملك والسنن التى تتغير وتتبدل

وعليه، فالدولة لغويا تؤدى معانى كثر، فهى التغيير والتبدل، وعدم الاستقرار وعدم الاستمرار ولعل هذا مرجعه -في رأى الكاتب أن لكل دولة رأس- رئيس/ملك/ امبراطور وهذا الرأس منتهى لا محالة سواء بالموت، أو بالقهر أو بالثورة، أو بالحرب وما شابة ذلك، الدولة ذاتها كأقليم ومقومات قد تظهر وتتبدد وتتلاشى وتذورها الرياح، وتضحى أسطراً في صفحات التاريخ

واستخلاصاً مما سبق، فهناك بلا ريب من الأسباب التى يجب أن تتوفر لاستمرارية رأس الدولة طيلة فترته وفق نظام الدوله، ثم من يأتى في عقبه سواء من أسرته، أو من حزبه، أو من شيعته، أو خليفته وأيضا ما ينطبق على الرأس هناك مثله ينطبق على الدولة كأقليم ومقومات، أى توفر أسباب تعمل على بقائها واستمراريتها، ولعل(بن خلدون) في مقدمته قد أفصح عن ذلك

وأما الدولة في الاصطلاح فهى "كيان اجتماعى سياسى يتكون من الشعب الذى يقطن فوق أقليم معين، وله السادة عليه، وله حكومة .

المبحث الثانى

أركان الدولة

يتضح من تعريف الدولة – السابق – أنه لا بد من توافر أربعة أركان – حتى يظهر الكيان الاجتماعى السياسى وهي الشعب، والأقليم، والسيادة، و الحكومة.

ويمكن تناول كل ركن من أركان الدولة بالتفصيل على النحو التالى

1 – الشعب :

يتكون الشعب من الجماعة الكبرى التى ينتمى اليها الأفراد، والتى يجدون فيها العناصر الأساسية للحياة المشتركة، والتى توفر لهم التمتع بالشعور بالوحدة ويتفاوت تعداد الشعب من دولة إلى أخرى، فهناك بعض الدول التى وصل تعدادها إلى مئات الملايين مثل الصين، والهند، والولايات المتحدة الأمريكية والبعض الآخر لا يتجاوز تعدادها عدة آلاف مثل إمارة موناكو ، ودولة سنغافورة وهناك نقطتان جديرتان بالاهتمام في هذا المقام الشعب الا وهما تبيان التفرقة الدقيقة لعدة مصطلحات ارتبطت بمفهوم الشعب، وسيتم ذلك على النحو التالى

1/1 الشعب الاجتماعى والشعب السياسى

يتحدد مفهوم الشعب الاجتماعى في كل رعايا الدولة أو مواطنيها الذين يتمتعون بجنسيتها ويقصد بالشعب السياسى كل الأفراد الذين لهم ممارسة الحقوق السياسية، ولعل أهمها حق الانتخاب وعليه، يتطابق مفهوم الشعب السياسى مع جمهور الناخبين، ويخرج باقى أفراد الشعب الذين ليس لهم حق الانتخاب من مضمون الشعب السياسي ويتفاوت نطاق الشعب السياسي ضيقاً واتساعاً، تبعاً لمدى التمتع بالحقوق السياسية، فعندما تتقلص الشروط التى تتيح حق الانتخاب كأن تنحصر في السن فقط في مصر 18 سنه تتسع دائرة الشعب السياسى، وعندما تتعلق بالسن بجانب مقيدات أخرى مثل توفر درجة معينة من التعليم، والانتماء إلى طبقة معينة، ومرور عدد معين من السنوات على

الحصول علي جنسية البلد، وتوفر قدر معين المال أو الثروة، فإن دائرة الشعب السياسي سوف تضيق

1 / 2 الشعب والأمة

يمكن الرجوع إلى التعريف للشعب الاجتماعى والمتمثل في كل رعايا الدولة أو مواطنيها الذين يتمتعون بجنسيتها، وعليه فهناك استقرار مفاهيمى على تعريف الشعب، ولكن هل يوجد فرق بين الشعب والأمة؟ يعبر عن الأمة بانها لاجماعة الكبرى التى ينتمى إليها الأفراد، والتى تتوفر فيها العناصر القومية التى تشمل:اللغة، والدين، والتاريخ، والجغرافيا، والجنس، والثقافة، والمصالح المشتركة

وقد تتوفر العناصر القومية المكونة للأمة في شعب الدولة فيكون أمة واحدة، يتطابق الشعب مع الأمة في هذه الحالة وقد يكون الشعب جزءاً من أمة موزعة بين عدة دول _ الأمة العربية ودولها وقد يكون شعب الدولة خليطاً من عدة قوميات مثل يوجوسلافيا ابان حكم الجنرال جوزيب بروز تيتو والجدير بالذكر ها هنا أن الرابطة التى تجمع بين أفراد الأمة الوحدة، هى رباطة معنوية تستند إلى عناصر قومية ولكنها لا ترتب أى أثر قانونى أنظر أفراد الشعب في الأمة العربية حين أن الرابطة بين أفراد شعب الدولة الواحدة بغض النظر عن القومية هى رابطة سياسية: تفرض عليهم الالتزام بالقوانين والأنظمة، وتقدم لهم فى المقابل الحقوق المتمثلة في الحماية وتوفير سبل السعى النشاط لممارسة الحياة والحفاظ والبقاء، وغير ذلك من حقوق تكفلها القوانين

2 – الأقليم – الحيز الجغرافي

يستقر الشعب في حيز جغرافي معين يتناشطون فيه كل في مجاله سواء على متن الأرض أو داخلها، أو في مياهها، أو سمائها ولقد استقر الفقة السياسى والدستورى على تسمية هذا الحيز الجغرافي بالاقليم

ويمثل اقليم الدولة مصدر قوتها وبأسها، بما تغل أرضه من نتاجات زراعية وما يستخرج من باطنها من ثروات معدنية ومواد أولية، وما يتوافر من مياهها

بحار وانهار من ثروات ووجود الأقليم شرط ضروري لظهور الدولة، حيث تبسط الدولة سيادتها، وتطبق قوانينها وأنظمتها على نطاقاته الثلاثة النطاق الأرضى والحيز المائى، والمجال الجوى؛ والتى يمكن إيضاحها في السطور التاليات

2 / 1 النطاق الأرضى:

يشير النطاق الأرضى إلى تلك المساحة الأرضية التى تبسط عليها الدولة سيادتها بما تتضمنه من سهول ووديان وهضاب وجبال وغيرها، والتى تفصلها عن نطاق الدول الأخرى الأرضية المجاورة، حدوداً واضحة المعالم

ويتحدد النطاق الأرضى للدولة بحدود واضحة المعالم – كما سلف – والتى قد تكون طبيعية كالجبال، أو الأنهار، أو البحار، أو غيرها، وقد تكون مصطنعة وتحدد معالمها بنقاط اسمنتيه او أعمدة او أسلاك فاصلة، أو خط طول أو خط عرض ويدخل في النطاق الأرضى كل ما هو داخله، وكل ما هو في باطنه والجدير ذكره، أن النطاق الأرض قد يكون ممتداً متصلاً كجمهورية مصر العربية، وقد يكون منفصل الأجزاء، كالدولة التى تتكون من عدة جزر مثل المملكة المتحدة البريطانية، وأندونيسيا، واليابان.

2/2 الحيز المائى:

تسيطر الدولة على السواحل البحرية والنهرية المتاخمة لسواحلها، حتى تدرأ عن نفسها أى خطر قد تتعرض له، ولكن يدور التساؤل، ما هو المدى الذى يسمح للدولة ببسط السيادة عليها؛ أو ما هو مدى البحر/النهر الأقليمى

كان الأمر الفقهى والعملى في هذا المجال قد انتهى إلى أن المدى البحرى النهرى الأقليمى هو ثلاثة أميال بحرية/نهرية، على أساس أن هذه المساحة تمثل اقصى مدى تصل إليى تكولوجية الحرب المدافع المنصوبة على الشاطئ قديما .

وفي معاهدة جنيف 1958 استقرت الدول على مباشرة سيادتها على نحو أثنى عشر ميلاً بحريا ولكن في حالة البحار الأنهار التى تفصل بين بلدين والتى لا تصل

فيها المسافات بينها إلى أربعة وعشرين ميلاً بحرياً، يكون المدى البحرى النهرى هو النصف بالنسبة لكليهما ؛ ولنا في شط العرب عبرة وهو الذى يفصل بين ايران والعراق، فالسيطرة لكل منهما حتى منتصفه.

3/2 المجال الجوى

يحتوى المجال الجوى للدولة على طبقات الجو التى تعلو النطاق الأرضى والمدى البحرى/النهرى وتمارس الدولة سيادتها على كامل المحتوى بما يحقق مصالحها، ويوفر متطلبات أمنها وسلامتها، وتقوم الدولة بالتعاون مع غيرها من الدولة – المعاملة بالمثل – فيما يتعلق بتنظيم الملاحظة الجوية، وتحديد قنوات لاسلكية للرسائل. والشفرات والأقمار الاصطناعية وغير ذلك مما يرتبط بفعاليات استخدام المجال الجوى بيد أن هناك استخدمات لطبقات المجال الجوى العليا من خلال فعاليات عصر الفضاء كنزول الانسان على القمر، أو ارساء المحطات الفضائية وغير ذلك مما قد يكون الفضاء اللانهائى للمجال الجوى للدولة، ولكن لحداثة هذه الموضوعات لم تقنن حتى كتابة هذه السطور، ولعل مقبل الأيام يفصح عن قواعد دولية منظمة لذلك

3- السيادة

تنبع السيادة السلطان والسيطرة من سلطة الدولة السياسية والتى تتصف بإنها سلطة أصلية أى لا تستمد من سلطة أخرى، فهى سامية تعلو على جميع السلطات باعتبارها السلطة الآمرة العليا التى تفرض أرادتها على الجميع داخل حدود الدولة كما أنها دائمة ومستمرة إلى ما بعد زوال مما رسيها من الحكام، وهى سلطة واحدة لا تقبل التجزئة، أو التعدد بتعدد الهيئات الحاكمة في الدولة، لأن هذه الهيئات تتقاسم الاختصاصات فقط فيما بينها

وحتى تتحقق السيادة للدولة، أى بسط السيطرة الشاملة والكاملة على كل العناصر المكونة للدولة، لا بد من احتكار للقوة العسكرية المادية والإنفراد بوضع القوانين الوضعية، وتوقيع الجزاء حتى تضمن احترام القوانين وتطبيقها

وقد تتحقق هذه السيادة من خلال توفر الرضا والاقتناع من مجموع الشعب، اذا كانت السلطة مستنيرة، وقد تبسط عن طريق القوة والردع كما يحدث عند وقوع ثورة أو انقلاب، أو عند حدوث حروب أهلية، أو قلاقل، أو اضطرابات لا يجدى معها سواء استخدام القوة من جانب حائزى السلطة السياسية وتتمثل مظاهر سيادة الدولة في السيادة الداخلية، والسيادة الخارجية، ويمكن تفصيل ذلك على النحو التالى

1/3 السيادة الداخلية

تعنى سيادة الدولة الداخلية، أن الدولة تبسط سلطانها وسيطرتها على الأقليم بنطاقاته الثلاثة، وعلى السكان الشعب ورعايا الدول الأخرى وعلى كافة الأجهزة والهيئات والمنظمات، ولا يوجد من يدعى منافساتها في هذه السيطرة والسلطان

2/3 السيادة الخارجية

يقصد بالسيادة الخارجية عدم خضوع الدولة كل عناصرها لسلطان أى دولة أخرى، أى تتمتع بالاستقلال الكامل، ومن ثم تتعامل وتتفاعل مع دول العالم على قدم المساواة مما يمتعها بالحقوق ويحملها بالالتزامات داخل نطاق الأسرة العالية وتعتبر الدولة كاملة السيادة اذا توفر لها كامل السمات سابق الاشارة اليها، أما اذا فقدت سمة أو أكثر منها، فإنها توسم بأنها دولة ناقصة السيادة، كالدول الخاضعة للانتداب أو الحماية أو الوصاية.

4 – الحكومة

يتروح مفهوم الحكومة بين الاتساع والضيق، فهو من ناحية – عند البعض – يشير إلى مجموع الهيئات الحاكمة في الدولة، أى السلطات العامة فى الدولة وعليه تشمل السلطات الثلاث التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، ومن ثم يمثل ذلك المفهوم المتسع

وعند البعض الآخر يقتصر مفهوم الحكومة علي السلطة التنفيذية وحدها أى السلطة التى تقوم بتنفيذ القوانين – ونقترحها إدارة المنظمات العامة (الادارة العامة)، ومن ثم يمثل ذلك المفهوم الضيق

وننوه إلى أن غالبية الفقه الدستورى والسياسى استقر على هذا المفهوم وتعتبر الحكومة الممثل الرسمة والكيان المنبثق عن الدولة، وبالتالى فإن مفهوم الحكومة أضيق من مفهوم الدولة ، حيث أن الحكومة هى جماع لأجهزة وهيئات – منظمات تتكئ عليها الدولة في صياغة أهدافها وارساء السياسات العامة المحققة لها، وتنظيم وضبط كافة شئونها، واظهار مدى سلطانها وسيادتها وعليه فالحكومة الركن الحركى للدولة والمعبر عن وجودها الحقيقى والفعلي

المبحث الثالث

سمات الدولة القانونية

عندما ينظر للدولة من الناحية القانونية، يلزم توفر عدة سمات للدولة حتى يمكن أن يطلق عليها الدولة القانونية في المحيط الدولي العالمي، ومن ثم تتبوأ مكانتها بقدر توفر هذه السمات وبقدر ترسيخ إحترامها، وهذه السمات

1 – التشريع الأساسي– الدستور:

الدستور كلمة فارسية الأصل بمعنى الأساس، ويعبر عن الدستور بمجموعة القواعد القانونية التى تحدد نظام الحكم في الدولة، وتبين السلطات العامة بها من حيث تكوينها واختصاصاتها والعلاقات التى تربطها ببعضها وتقرر للأفراد من حريات وحقوق تجاه الدولة.

وقد يصدر الدستور في شكل منحة من الحاكم، أو تفاعل بين الشعب عن طريق ممثلية والحاكم مثل الدستور الكويتى الصادر عام 1962و قد تقوم جمعية تأسيسية منتجه بوضع الدستور، أو تقوم السلطة التنفيذية بوضعه ثم تطرحه للاستفتاء الشعبى، أو يقوم البرلمان باعداده ثم يطرح الاستفتاء الشعبى وذلك مثل الدستور المصري الصادر 1971.

وهناك نوعان من الدساتير النوع الأول هو الدستور المكتوب، ويقصد به مجموعة القواعد الدستورية المدونة فى وثيقة تسمي بالدستور، والنوع الثانى هو الدستور غير المكتوب، ويقصد به القواعد الأساسية التى نشأت وتكونت عن طريق اعتياد السلطات العامة في الدولة للسير على هداها وهى بصدد مباشرتها لوظائفها دون الاعتراض عليها وعليه، تكتسب صفة الالزام من اطرادها كالدستور الانجليزي

ويقيد الدستور – لانه قانون القوانين – السلطات الثلاث في الدولة – التشريعية والتنفيذية والقضائية – لأنها سلطات منشأة بواسطته وهو الذى نظمها وحدد لها

اختصاصاتها ويقاس عليه كل ما يصدر من قوانين أو لوائح أو قرارات أو أحكام قضائية.

2 – الفصل بين السلطات:

عند النظر إلى وظائف الدولة من الناحية القانونية، ستجدها تنصرف إلى الوظائف التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، والتى يطلق عليها السلطات الثلاث للدولة

تعمل السلطة التشريعية على سن القوانين وفقاً للطرق التى حددها الدستور، وتقوم السلطة التنفيذية بتنفيذ هذه القوانين والعمل بها تحقيقاً للصالح العام، ويعهد إلى السلطة القضائية تطبيق القوانين على المنازعات والخلافات التى تعرض عليها

ولو اجتمعت هذه السلطات الثلاث أو أثنتان منها في يد واحدة سيكون ذلك مدعاة للاستبداد، والاساءة في استخدام السلطة

ولقد أقر "مونتسكيو مبدأ الفصل بين السلطات، بمعنى أن تستقل كل سلطة من السلطات بجهازها الخاص من الناحية الشكلية، بحيث لا يسمح بتداخل هذه الأجهزة مع بعضها واندماجها

وفي التطبيق الفعلى لا يعنى الفصل بين السلطات، ذلك الاستقلال التام والقاطع والتفرقة بينها، وبالشكل الذى يجعل سلطة بمثابة رقيب في علاقتها بالسلطة الأخرى؛ ومن ثم انعدام روح التعاون، وبالتالى ظهور الآثار السيئة على حياة المواطنين

ويتضح من الفهم الصحيح لمبدأ "مونتسكيو الذى أورده في مؤلفه "روح القوانين أن السلطات الثلاث عليها أن تتعاون، وتسير مع بعضها البعض بانسجام لتحقيق الصالح العام وعليه، فالفصل المرن الذى يحقق التعاون والتناغم بين السلطات الثلاث وهو المطلوب.

3 – سيادة القانون

يمثل أعضاء الهيئة البرلمانية، جموع الجماهير التى توجهت إلى صناديق الاقتراع، وقامت بانتخابهم وفق ارادة حرة، ومن ثم هم يمثلون ارادة الشعب في كل ما يصدرونه من قوانين ويصبح علي السلطة-والحال كذلك أن تلتزم تماماً في كل تصرفاتها القرارية والاجرائية بالقوانين الصادرة من السلطة التشريعية، ولا تتجاوزها بأى حال من الأحوال؛ ومن ثم تتحقق المساواة بين كل أفراد الشعب.

4 – التدرج الشعبى

تتدرج القواعد القانونية في شكل هيراركى – هرمى – يحتل الدستور القمة ثم يليه التشريع العادى ثم بعد ذلك اللوائح، وفي بعض الفقه يقبع فى قاعدة الهرم القرارات الادراية، ويمكن ايضاح ذلك من خلال الشكل التالى

شكل رقم (2 - 1)

التدرج التشريعى

4 / 1 التشريع الاساسى– الدستور:

وهو كما سبق شرحة في البند رقم (1) قانون القوانين الذ يحدد نظام الحكم وسلطات الدولة وحقوق وحريات الأفراد.

2/4 التشريع العادى (القانون):

مجموعة القواعد القانونية الصادرة من السلطة التشريعية في الدولة في حدود اختصاصها المبين في الدستور.

3/4 التشريع اللائحى (اللوائح)

يقصد باللوائح مجموعة القواعد الملزمة التى تصدرها السلطة التنفيذية باعتبارها صاحبة اختصاص أصيل منصوص عليه دستورياً وهناك ثلاثة أنواع من اللوائح.

1/3/4 اللوائح التنفيذية

تتضمن تفصيلات متعلقة بتفيذ القوانين الصادرة من السلطة لتشريعية ويختص بها رئيس الدولة وله أن يفوض الوزراء الذين يقع في اختصاصهم موضوعات القوانين.

2/3/4 اللوائح التنظيمية:

غرضها تنظيم مصالح ومرافق الدولة، وهى لوائح قائمة بذاتها لا تستند إلى قوانين مسبقة، ويستقل بوضعها رئيس الدولة وحده

3/3/4 لوائح الضبط:

تستهدف المحافظة على الصالح العام للدولة في الأمن والصحة وما إلى ذلك، ولا تستند إلى قوانين مسبقة، ويستقل بوضعها رئيس الدولة وحده

5 – القرارات الادراية:

يعبر عن القرار الادارى بإنه افصاح للجهة الادراية عن ارادتها المنفردة بالشكل والموضوع الذى يتطلبه القانون، ويترتب عليها آثار قانونية معينة.

ويجب أن تصدر القرارات الادارية بالاستناد إلى قواعد عامة مجردة سارية المفعول وتأسيساً على كل ما سبق في البند رقم (4)، وبمقتضى هذا التدرج فإنه لايجوز للتشريع الأدنى أن يخالف التشريع الأعلى، بمعنى أن لا يجوز للقانون أن يخالف الدستور، كما لا يجوز للائحة أن تخالف القانون والدستور، ولا يجوز للقرارات الادارية أن تخالف اللوائح والقانون والدستور؛ واذا تعارض تشريعان من درجتين مختلفتين وجب تغليب التشريع الأعلى .

6 – الرقابة القضائية:

وجود القضاء المتمتع بالاستقلال والحياد، واتصافه بالموضوعية، وبعده عن التحيز ويعد ضمانه قوية وحقيقة للحريات والحقوق التى يتمتع بها الشعب من كل تعسف وجور من جهة الادارة

وتتمثل الرقابة القضائية في الأحكام القاطعة والحاسمة التى تصدرها السلطة القضائية لتوفير وتأكيد حقوق الأفراد وأيضا حقوق المنظمات العامة عندما يثور الخلاف أو ينشأ بينهما بين المنظمات العامة والأفراد وعليه، لا يتوفر الأمان خاصة للمنظمات العامة بوصفها الطرف الأقوى طالما تحيد عن القانون

7 – كفالة حقوق الأفراد:

تعمل الدولة على كفالة حقوق الأفراد من شعبها، ولعل أهم هذه الحقوق، هو حق الحرية، وحق العيش في أمان، وحق تحقيق الاشباعات والطموحات، وحق الحماية من تعسف وجود وظلم السلطة.

فالدولة التى لا تعترف بحقوق الأفراد أو لا تكفلها أو لا تعمل على حمايتها لايمكن أن يطلق عليها دولة تحترم القوانين في المجتمع الدولى.

المبحث الرابع

وظائف الدولة

تنقسم وظائف الدولة إلى نوعين من الوظائف، يطلق على الأولى الوظائف الأصلية أو الأساسية، بينما تعرف الثانية بالوظائف الثانويةأو الفرعية

وبقدر ما ممارسة الدولة لهاتين المجموعتين من الوظائف، يتحدد لها الصفة التى توسم بها، أما الدولة الحارسة، واما دولة الخدمات والمشروعات — الدولة العصرية — ويمكن تبيان ذلك في الفقرات التاليات.

1 – الدولة الحارسة:

تمارس الدولة الحارسة الوظائف الأصلية أو الأساسية، إذ يقع على عاتقها في المقام الأول الدفاع عن نفسها، ورد العدوان الخارجى عن أقليمها، بواسطة القوات المسلحة، ومن ثم حماية استقلالها والحفاظ على كرامتها

وتأتى بعد ذلك وظيفة الأمن الداخلى، والتى تتبلور في حماية أرواح وممتلكات الشعب، ونشر الطمأنينة والسكينة فى النفوس، وكفالة الحقوق وتكريس المساواة في الحقوق والواجبات بينهم، وتستخدم الدولةلذلك القوة المادية المتمثلة في قوات الشرطة

وأخيراً تتولى الدولة وظيفة إقامة العدالة بين الناس، بواسطة القضاء الذى يتولى الفصل في المنازعات التى تثور بين الأفراد، وتوقيع الجزاء على مرتكبى الجرائم وفقا للقواعد القانونية المنظمة لذلك.

2 – دولة الخدمات والمشروعات— العصرية:

تقوم هذه الدولة بكافة وظائفها الأصلية بالدفاع عن الحدود الخارجية والأمن الداخلى ونشر العدالة بين صفوف المواطنين على النحو الذى تم تفصيله في الدولة الحارسة تماما

ولما توفرت متغيرات كثيرة متعددة، أصبحت الدولة تقوم بممارسة كافة الوظائف القانونية فهي تتوفى الشئون التعليمية، والصحية، والثقافية والاقتصادية تحقيقاً للصالح العام للشعب

المبحث الخامس

مذاهب في وظائف الدولة

يقال في اللغة ذهب إلى قول فلان أخذ به، وذهب مذهب فلان قصد قصده وطريقه وذهب في الدين مذهباً رأى فيه رأيا والمذهب هو الطريقة والمعتقد الذى يذهب إليه وكأنه يعبد مسارات للذهاب أو السير إلى المبتغى

والمذهب اصطلاحاً هو مجموعة من الآراء والنظريات العلمية والفلسفية التى توضح مسارات الأداء بصفة مسبقة

وتوجد ثلاثة مذاهب تختلف فيما بينها حول القدر الذى تقوم به الدولة من وظائف ويمكن تسمية هذه المذاهب كما يلى المذهب الفردى، والمذهب الاشتراكى والمذهب الاجتماعى

1-المذهب الفردى

يعتبر الفرد قيمة في ذاته أو هو أسبق من المجتمع، كما أنه غاية النظام السياسى وعليه، تعمل كافة فعاليات الدولة والمجتمع في سبيل تحقيق أغراضه وتأمين حقوقه.

ونظراً لطبيعة الحرية الكامنة في أعماق الفرد، والتى تمده بالطاقة والنشاط الخلاق، يكون الفرد هو الوسيلة لتحقيق غايته في التقدم والازدهار والرقى، طالما حدد الوسائل والاساليب-والتى ستأتى متسقة- لبلوغ أهدافه ومراجعه

ويبرر هذا المذهب من قبل انصاره، بأن حرية الفرد لصيقة به من بداية حياته، وأن حريته الاقتصاديه ستجعله منتجاً ومبتكراً ومبدعاً، كما أنه من الناحية النفسية، لن تظهر المواهب والقدرات والدافعية للأداء الا في وجود حوافز مشبعة؛ ولن يستطيع أن يعرفها ويحددها ويحدد مدى فعاليتها سوى الشخص نفسه، وهذا لن يتحقق الا في ظل الحماية الكاملة للحقوق والحريات الفردية

وتأسيساً على ما سبق فعلى الدولة أن تكون حارسة للفرد وتترك له كافة الحريات:كحرية التملك، وحرية التجارة، وحرية الصناعة، وحرية الفكر، ومن

ثم تتضاءل وظائف الدولة وتقتصر على الوظائف الأساسية، ومن ثم منظمات عامة في أضيق الحدود

2-المذهب الاشتراكي

يشاد هذا المذهب على أن الجماعة هي الغاية وعليه، فيجب على الدولة أن تمتلك جميع وسائل الانتاج وتديرها في سبيل تحقيق المساواة الفعلية بين الأفراد ومن ثم الغاء الملكية الخاصة بحيث تجتث في النهاية جذور التنازع والتطاحن بين أفراد المجتمع

ويفسح المذهب الاشتراكي المجال للدولة لكي تنطلق خارج الحدود التقليدية للمدخل الفردي، إذ فضلا عن تملك الدولة لجميع وسائل الإنتاج، فهي تتولى الشئون الإقتصادية والتعليمية والصحية، من أجل تأمين أفراد الشعب اقتصادياً وصحياً واجتماعياً

ويتعاظم دور الدولة في المذهب الاشتراكي، وتتضخم المهام التي تقع على عاتقها فتعمل على تدعيم جهازها التنفيذي، وتقوية ادارته وزيادة سلطاته، مما يؤدي في النهاية إلى هيمنة السلطة السياسية على مقدرات الدولة

وسيحصل الفرد على حقوقه ويشبع حاجاته، مادام يؤدي عمله على خير وجه وتلتزم الدولة من جانبها بتأمين حقوق الأفراد وحرياتهم وكفالتها، وخاصة الحقوق الاجتماعية والتأمين الصحي، وتأمين العجز والبطالة، وكافة الحقوق الأخرى مثل الحق في التعليم

وعليه، أنقلب دور الدولة السلبي في المذهب الفردي والذي أقتصر على الوظائف الأساسية فقط، إلى دور إيجابي نشط شمل كافة الوظائف الأساسية والثانوية ومن ثم تعدد المنظمات العامة وتغلغلها في كافة المناشط الحياتية

3-المذهب الإجتماعى

يحتل المذهب الإجتماعى موقعاً وسطا بين المذهبين السابقين-الفردى والإجتماعى-حيث لا يطلق العنان للفرد ويقيد الدولة، كما لا يطلق العنان للدولة ويقيد الفرد

ويوفر المذهب الإجتماعى المجال لتدخل الدولة بقدر ما يتم تحقيق مصلحة الجماعة والوصول إلى أهدافها وغاياتها، ويفسح المجالات للأفراد حتى يتمتعون بحقوقهم الفردية دون الغائها، بإعتبارها حقوقاً مقننة تخضع لمتغيرات المجتمع الموقفية، وليست بإعتبارها من الحقوق المقدسة التى يتعذر المساس بها

وتأسيساً على ما سبق، فى ظل هذا المذهب أدوار إيجابية فى المجالات المختلفة للنشاطات، أى تمارس وظائف الدولة الأساسية ووظائف الدولة الثانوية ولكن بقدر بحيث لاتصل إلى ما وصل إليه المذهب الإشتراكى ومن ثم سوف تظهر المنظمات العامة فى الوظائف الأساسية، وبعض منها فى الوظائف الثانوية

المبحث السادس

رؤية نقدية

يعبر عن النقد لغة: نقد الشئ –نقداً نقره ليختبره، أو ليميز جيده من رديئة والنقد اصطلاحاً هو ذلك النشاط الذى يمارسه المتخصص ليكشف عن مواطن القوة ومواطن الضعف في الشئ محل النقد: وإجمالاً، ماله، وعليه

ولقد مر في المبحث الرابع-مذاهب في وظائف الدوله-عرض لثلاثة مذاهب وهى المذهب الفردى، والمذهب الاشتراكى، والمذهب الاجتماعى، وفيما يلى محاولة موجزه لايضاح مواطن القوة ومواطن الضعف في كل منها

عندما يقرر المذهب الفردى أن الفرد هو الغاية وهو النهاية فهو بذلك ساع إلى إبراز كافة مواهب وإمكانات الفرد، والتى قد تصل به إلى آفاق ومرام جيدة وإذا قام كل فردبذلك فمعناه في النهاية أن الدولة ناجحة و محققة لأهدافها لا محالة في ذلك

وبلا ريب فإن إطلاق ملكات الفرد للعمل المثمر والمنتج فيه نفع وخير عميم للفرد ذاته وللمجتمع ولكن إذا ترك الفرد بالطريقة التى يرسمها له المذهب الفردى، أى بدون ضوابط أو كوابح تحد من الجموح والجنوح فإن المشاكل والسوءات هى النتيجة، وهو ما يتضح من الكشف عن مثالب المدخل الفردى

لم يخلق الله الناس على نفس الدرجة في القدرات والملكات والمواهب ومن ثم فهناك تفاوت فيما بينهم ولقد أدى ذلك وفقاً للمذهب الفردى إلى ظهور أفراد يتميزون بالثراء و العلم والثقافة مقابل آخرون يرتعون في الفقر والجهل والضحالة المعرفية

وهاهى الرأسمالية وقد استفحلت وبغت وطغت واحتكرت أسواق الأعمال، واستبعدت العمال من خلال التوجيه والتأثير بسن قوانين تحمى وتنمى ثرواتهم وتنأى بهم عن غضبه المطحونين

يؤثر المذهب الاشتراكى مصلحة المجتمع ويسمو بها فوق المصالح الخاصة، ويمنع تحكم طبقة معينة واستغلالها لبقية الطبقات، وينهض على النشاطات التى لا يستطيع الفرد القيام بها، أو لايود التعرض لها نظراً لأنها لا تحقق مصالحه، فإن ذلك يحقق التقدم والازدهار في المجتمع

وإذا كان المذهب الاشتراكى يميل ناحية السواد الأعظم من المجتمع ويحاول إلى يرتقى به ويبعد به عن ربقة التحكم والاستغلال، وان يجد له مكاناً لائقاً يعيش فيه على أرض وطنه، إلا أن مثالب كثيرة قد شابته

نهض المذهب الاشتراكى للقضاء على استغلال أصحاب رؤوس الأموال للعمال الناشئ عن النظام الفردى الرأسمالى، ولكنه وضطد وأرسى دعائم استغلال الطبقة الحاكمة التى تمتلك أدوات ووسائل الانتاج وتقوم بإرداتها باسم الشعب مما قد يؤدى بهذه الطبقة وأعوانها إلى تملك الأرض ومن عليها

ألغى المذهب الاشتراكى حق الملكية الفردية، مما أدى إلى وأد الدافع الشخصى إلى العمل والكفاح لتحقيق مصلحة شخصية يتميز بها الفرد عن أقرانه-ويفيد المجتمع أيضا-وذلك يتعارض مع الطبيعة الإنسانية التى فطر الله عليها الإنسان

تنامت وتعددت المنظمات العامة وغشيت كافة المجالات في المذهب الاشتراكى، حتى باتت الدولة هى المسئولة عن كل شئ، ورسخ في أذهان الشعب مفاهيم كثيرة أورثتهم الاتكالية والعجز والتكاسل عن العمل ومالبث أن ترهلت وتداعت هذه المنظمات، وظهر بها كافة الأمراض الأخلاقية من استغلال للنفوذ إلى الرشوة، والمحسوبية، والسرقة، وما إلى ذلك من النقائض والمثالب

يتضح من العرض السابق أن كلاً من المذهبين-الفردى والاشتراكى-قد أمسكا بطرفي المتصل، ومن ثم ظهر الغلة فيهما، فمن ناحية الفرد هو الأساس وهو الشغل الشاغل، ومن ناحيةأخرى المجتمع هو كل شئ حتى لو كان ذلك بسحق

الفرد وادميته وعليه، برغم ما قدم كلا منهما بعضاً من الميزات التى يجب أن تأخذ في الحسبان، إلا أن المثالب الكثرة شابتهما

وتأسيساً على ما سبق فإن المذهب الإجتماعى قد جاء ليكون في منتصف المتصل، إذ يسمح بظهور طاقات وملكات ومواهب الأفراد وفقاً لإشباع حاجاتهم ومصالحهم الفردية، وفي نفس الوقت يدعم بقوة ولوج الدولة في نشاطات وفعاليات تحقق صالح المجتمع ككل كالعمل في النواحى الاقتصادية التعليمية والصحية وحتى وأن غشاها المشروع الفردى، بحيث تتسق الأمور ويحدث التوازن المنشود تلافياً لظهور صراعات مجتمعية غير مرغوب فيه

ويميل الكاتب إلى تنمية ما يسمى بالمذهب الإجتماعى المعدل، وفيه تتحرك الدولة على المتصل الذى يجمع بين نقطتى البداية والنهاية، المذهب الفردى والمذهب الاشتراكى، بحيث لا تجوز مصلحة الفرد على مصلحة المجتمع والعكس صحيح ولكن قد يكون الميل ناحية القطب الفردى بدرجة أكبر :عندما تستدعى المتغيرات الكوكبية الفاعلة، كما هو الحال في العولمة حالياً، ولكنها أبداً لا تترك مصالح المجتمع، ولدى إمكانية إصدار التشريعات التى تضمن ذلك

وعندما ترى الدولة أن التوازن سيختل فإنها لامحالة ستميل ناحية القطب الاشتراكى، وهذا أيضاً عندما تستدعى المتغيرات الكوكبية الفاعلة-وهى آيته لا ريب فيها-ولكنها أبدا لن تطمس الفرد وملكاته وطبيعته الانسانية التى فطره الله عليها

الفصل الثالث

الدولة الشكل والبناء

الفصل الثالث

الدولة – الشكل والبناء

يأخذ الكيان الاجتماعى السياسى والذى يعيش فيه جماعات متوافقه ومتجانسة من البشر والتى لها سيادة على هذا الكيان، ولهم حكومة تسير الأداء داخل هذه الحدود، أشكالاً متعددة تقتضيها الظروف والامكانات التى توجد فيها الدولة

وتحدد كل دولة شكل هيكل تتبلور فيه سلطاتها، ولكل سلطة هيكلها الخاص، والعلاقات الناشئة داخل هذه الهيكلة، والعلاقات بين هذا الهيكل والهياكل السلطوية الأخرى للدولة وعليه، عندما يظهر الهيكل ونتعرف ونتلمس العلاقات الناشئة فيها تطلق عليه البناء

ويستعرض هذا الفصل موضوع الدولة الشكل والبناء من خلال عدة مباحث على النحو التالى

المبحث الأول الأنماط الشكلية للدولة

المبحث الثاني البناء السياسى

المبحث الأول

الأنماط الشكلية للدولة

يتمحور هذا المبحث حول دراسة الأشكال التى من الممكن أن تأخذها الدولة كاملة السيادة من ناحية البناء السياسى الذى تقوم عليه وفيما يلى عرض لهذه الأنماط الكلية والتى تتركز في نمطين رئيسيين وهما الدولة البسيطة والدولة المركبة

1-الدولة الموحدة

تعتبر الدولة موحدة عندما تكون بسيطة ف تركيبها، وذات سلطة واحدة ويكون شعبها وحدة بشرية متجانسة، وتخضع لدستور واحد، وقوانين موحدة وداخل أقليم واحد، وحكومة واحدة تدير شئونها الداخلية والخارجية

وتتميز الدولة الموحدة بعدم تجزئة السلطة الحكومية فيها سواء من ناحية التكوين، أو طريقة ممارساتها لاختصاصاتها، وأيضاً وحدة السلطة التشريعية التى تسن القوانين التى يخضع لها أفراد الشعب، ووحدة السلطة القضائية التى يلجأ اليها أفراد الشعب للفصل فيما ينشأ بينهم من منازعات

وقد تتركز الوظيفة الإدارية في أيدى موظفي السلطة المركزية في العاصمة ومن ثم يتوفر نظاما مركزياً للادارة وقد تلجأ السلطة المركزية التى مايسمى بعدم التركيز الادارى حيث تعهد بسلطة التقرير في بعض الجوانب إلى بعض موظفي الجهاز الادارى في الأقاليم مع رقابتهم والتيقن مع أدائهم كما حدد لهم

وقد تمارس الدولة سلطاتها عن طريق ما يسمى باللامركزية، حيث تقوم توزيع الاختصاصات بين الجهاز المركزى للدولة، والوحدات الادارية المحلية، اذ تمنحها سلطة البت والتقرير فيما يتعلق بالاخصاصات المخولة لها قانوناً، على أن تخضع لرقابة واشراف السلطة المركزية حفاظاً على وحدة الدولة، لأن هذه الوحدات اذا استقلت عن الجهاز المركزى للدولة تماماً، لتحولت اللامركزية الادارية إلى لا مركزية سياسية ومن ثم تغير شكل الدولة

وتعتبر مصر والجزائر والمغرب وانجلترا وفرنسا وإيطاليا أمثلة للدول البسيطة الموحده

2-الدولة المركبة

يقصد بالدولة المركبة، ذلك الكيان السياسي الذى يضم بين جنباته مجموعة من الدول التي أردت أن تتحد مع بعضها البعض لتحقيق أهداف مشتركة

وتختلف الدول المركبة في شكل وطبيعة الاتحاد الذى يضم الدول التي تلتئم في عقده ويمكن التمييز بين ثلاثة أشكال للدولة المركبة، تتمثل في الاتحاد الشخصي، والاتحاد التعاهدى (الكونفيدرالي)، والاتحاد الحقيقي المركزى (الفيدرالي)

1/2 الاتحاد الشخصي

ينشأ الاتحاد الشخصي بين دولتين أو أكثر، بحيث تحتفظ كل دولة من دول الاتحاد باستقلالها التام داخلياً وخارجياً، مع توحد رئاسة الدولة فقط في شخص رئيس الدولة المختار(ملك – رئيس)

وفيما عدا هذا التوحد في شخص رئيس الاتحاد، فانه لا توجد حكومة مركزية، أو أى مظهر أخر من مظاهر الدولة، حيث أن دول الاتحاد تظل كما هى وعليه، يعتبر هذا الاتحاد من أوهن أنواع الاتحادات، سرعان ما تنفصم عراه ويزول بزوال الأسباب التي أدت إلى قيامه

ولقد ظهر مثل هذا الاتحاد الشخصي في عدة دول، نوضح منها الاتحاد الشخصي بين عدة دول في أمريكا الجنوبية، عندما أختير سيمون بوليفار رئيساً لثلاث دول في نفس الوقت هي بيرو سنة 1813، كولومبيا سنة 1814 وفنزويلا 1816.

2/2 الاتحاد الاستقلالي(التعاهدى)

يتكون الاتحاد الاستقلالي (كونفيدرالي) نتيجة الاتفاق بين دولتين أو أكثر، في معاهدة دولية، مع احتفاظ كل دولة من دول الاتحاد باستقلالها في ممارسة شئونها الداخلية والخارجية، مع احتفاظ رعايا كل دولة بجنسيتهم ويستهدف الاتحاد

التعاهدى تحقيق مصالح مشتركة حيوية لأعضاء الاتحاد كضمان الأمن والسلامة، أو التنسيق الاقتصادى بين دول الاتحاد

وتنبثق من دول الاتحاد الاستقلالى هيئة سياسية-استشارية-تتولى فعاليات التنسيق، وتتكون من مندوبين عن الدول الأعضاء ويشكلون مؤتمراً أو مجلساً أو جمعية، يتساوى فيه الأعضاء تماماً

ويعتبر ميثاق جامعة الدول العربية الذى تم التصديق عليه 1945 تطبيقاً عربياً لنظام الاتحاد التعاهدى، والذى حدد أهداف الاتحاد بمنع الحروب بين الدول العربية، وتوفير أسباب الأمن فيها، والعمل على توثيق الصلات بين الدول المشتركة وعلى تنسيق الخطط السياسية، وتوثيق التعاون فيما بينها في المسائل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية

3/2 الاتحاد المركزى (الحقيقى)

تظهر الدولة الاتحادية المركزية الحقيقة (الفيدرالية) من اتحاد يضم عدة دول تندمج جميعها في دولة اتحادية واحدة تنهض بكافة الاختصاصات الخارجية باسم جميع أعضاء الاتحاد، مع تولى ادارة بعض جوانب الشئون الداخلية لدول دويلات ولايات اتحاد

وعلى مستوى فعاليات النطاق الدولى هناك دولة اتحادية واحدة تقيم العلاقات الدبلوماسية، وتبر م المعاهدات، وتنشئ العلاقات في شتى نواحيها، كما يظهر رعايا الدولة الاتحادية كشعب واحد يتمتع بجنسية واحدة وتذوب أقاليم الدول الأعضاء في أقليم واحد للدولة الاتحادية يمثل الكيان الجغرافي في مواجهة العالم الخارجى

وتتلخص أسس الوحدة ومظاهرها على مستوى النطاق الداخلى، في وجود الدستور الاتحادى، والسلطة التشريعية الاتحادية، والسلطة التنفيذية الاتحادية وأخيراً السلطة القضائية الاتحادية

ومن مظاهر استقلال كل دويلة من دويلات الاتحاد، ان تختص كل واحدة منها بدستور خاص، وسلطة تشريعية، وسلطة تنفيذية، وسلطة قضائية وعليه

تحتفظ كل دويلة بجزء كبير من السلطات في الميدان الداخلي، فضلاً عن قيامها بالمشاركة المتساوية في تكوين وتشكيل المنظمات الاتحادية التي تقوم على تسيير الأمور على مستوى الدولة الاتحادية-الكيان المنبثق عن الاتحاد

وتستطيع الدولة المركزية-الأجهزة المركزية أن تضبط إيقاع الأداء بين الدويلات الأعضاء بما لها من أجهزة تنفيذية قوية-الأجهزة الفيدرالية-وإمكانيات هائلة، تستطيع أن تؤثر على مسار العمل التنفيذي للحكومات المحلية بما يحقق تناغم وانسجام بين شتى القوانين والأنظمة المتعددة على مستوى الدويلات، بما يشعر المواطن أنه داخل وطن واحد لا انفصام بين أقاليمه

وتتمثل السلطة التنفيذية المركزية في الدولة الفيدرالية، في رئيس الدول حكومة الاتحاد، وعليه، يقود هذه الدولة الاتحادية الرئيس الأعلى-رئيس الدولة-يساعده عدد من الوزراء، ويتم اختيار هذا الرئيس عن طريق الانتخاب المباشر من قبل مواطني الدول الاتحادية ككل، أو بطريق غير مباشر من خلال مندوبين عن الولايات، أو الدول الداخلة في الاتحاد.

المبحث الثانى

البناء السياسى

يستعرض هذا المبحث كيفية اختيار رئيس الدولة سواء في الدولة الملكية أو الدول ذات النظام الجمهورى ثم تبيان مسئولية وسلطة رأس الدولة (ملك/رئيس)

ويقدم المبحث فعاليات وملامح وأسس النظام الرئاسى والنظام البرلمانى وبيان العلاقات بين وحدات الدولة، خاصة السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية والسلطة القضائية

ولتحقيق الفائدة المرجوة من هذه الموضوعات فضل أن تحتل مبحثاً واحداً حتى تتوفر الوحدة لموضوع قد يكون عسير إذا قدم مجزأ

1-اختيار رئيس الدولة

يمكن التمييز بين نوعين من الدول: يطلق على الأول الدول الملكية، وعلى الثانية الدول الجمهورية، ويتباين إختيار رئيس الدولة في كل منهما، على التفصل التالى

1/1 الدولة الملكية

يسمى رئيس هذه الدولة بالملك، أو الامبر طور، أو القصير، أو السلطان، أو الأمير أو غير ذلك من الفاظ، ويتولى سلطاته في الحكم عن طريق الوراثة أبا عن جد في نطاق أسرة معينة، ويعتبر أن حقه في تولى الحكم حقاً شخصياً طوال مدة حياته

وفي الملكيات القديمة كانت كافة سلطات الدولة الثلاث، تختزل في شخص الملك ويمارسها دون غيره، ولكن في معظم الملكيات المعاصرة فقد تم تقييد هذه السطات وتقنينها دستورياً، فعلى سبيل المثال فإن الملك في المملكة المتحدة البريطانية لا يمارس أية سلطة له من سلطات الدولة وهو يملك ولا يحكم وذلك عكس ما هو موجو ومتاح للملوك في دول العالم الثالث

وتعمل النظم السياسية الديمقراطية على تجريد ملوكها من السلطات طالما تنص دساتيرها عل عدم مسئوليتهم، وذلك أخذاً بالمبدأ الديمقراطى الذى يوضح

"تنعدم السلطة حيث تنعدم المسئولية" : كما أن الملوك لا يتم اختيارهم وفق ارادة شعبية وعليه، يجب عدم تمتعهم بأية ممارسة فعلية للحكم

2/1 الدولة الجمهورية

يتم اختيار رئيس الدولة وفق النظام الجمهورى عن طريق الارادة الشعبية ويظل رئيس الجمهورية لمدة محددة، أى أنها موقوتة بعدد معين من السنوات، ينص عليها الدستور

وتتفاوت التعبير عن الارداة الشعبية، فمن من الممكن أن يتم اختيار رئيس الجمهورية مباشرة عبر صناديق الانتخابات، أو يتم الاختيار على درجتين حيث يقوم الناخبون باختيار مندوبين عنهم، ثم تتولى هؤلاء المندوبون مهمة إنتخابات رئيس الجمهورية

وتنص بعض الدساتير على أن يتولى المجلس النيابى اختيار رئيس الجمهورية في حين أن جمهورية مصر العربية تتبع طريقة تجمع بين الاختيار المباشر وغير المباشر، فيقوم المجلس النيابى بتمسية رئيس الجمهورية بنسبة تصويت يحددها الدستور، ثم يطرح الاسم المختار للاستفتاء العام من الشعب

2-مسئولية رئيس الدولة

تقرر غالبية الدساتير الملكية انعدام المسئولية الجنائية أو السياسية للملك كقاعدة عامة، اعمالاً للقاعدة الملكية البريطانية بأن الملك لا يخطئ، وعليه فذات الملك مصونة جنائياً، وسياسياً تقع المسئولية عل عاتق الوزارة والوزراء

ولكن مع رئيس الجمهورية فالأمر جد مختلف، لأنه المسئول عما يرتكبه من جرائم عادية مثل بقية أفراد شعبه، كما يسأل جنائياً عن الأعمال المتصلة بوظيفته إذا ما شكلت جرائم، مثل جريمة الخيانة العظمى

وتتفات الدساتير من ناحية المسئولية السياسة، حيث تعفيه بعضها من المسئولية السياسية مثل الدستور اللبنانى، في حين تغرزها دساتير كثيرة وتبيح عزله اذا ما اقترف جرماً سياسياً حتى قبل انتهاء مدة رئاسته

3-سلطة رئيس الدولة

يعبر عن سلطة رئيس الدولة بمدى الصلاحيات التى يتيحها الدستور له حين ممارسته لفعاليات منصبه، وتتفاوت هذه الصلاحيات اتساعاً وضيقاً تبعا لمستويات المشاركة والعلاقات بين مؤسسة الرئاسة والمؤسسات البرلمانية، ويمكن التمييز بين نظامين في هذا الخصوص، وهما النظام الرئاسى، والنظام البرلمانى

1/3 النظام الرئاسى

يقوم النظام الرئاسى على أساس الفصل التام بين السلطات الثلاث في الدولة التشريعية، والتنفيذية، والقضائية بحيث تكون كل منها مستقلة استقلالاً كاملاً عن بقية السلطات في ممارستها لوظيفتها المحددة لها في الدستور

وينهض هذا النظام على أساس جمع رئيس الدولة لكافة السلطات التنفيذية لكى يمارس فعاليات هذه السلطات بنفسه أو عن طريق من يختارهم كوزراء كى يساعدونه في ذلك

ويمكن إبراز أهم ملامح هذا النظام والتى يظهر من طياتها مدى صلاحيات رئيس الدولة عبر النقاط التالية:

1/1/3 الرئيس

ينتخب بواسطة الشعب، وليس للمؤسسة النيابية دخل في ذلك، وبذلك يقف رئيس الدولة على قدم المساواة مع المؤسسة البرلمانية، لأنه انتخب مباشرة من قبل الشعب، وهو ممثل للشعب

2/1/3 السلطة التنفيذية

يمارس رئيس الدولة فعاليات السلطة التنفيذية بصفة فردية، هو يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الوزراء، فلا يوجد مجلس للوزراء بالمعنى القانونى ويملك الرئيس وحده الحق النهائى في إصدار كافة القرارات التنفيذية، ولا معقب عليه من وزرائه منفردين أو مجتمعين، ويخضع الوزراء لسياسة الرئيس، وهم ملتزمون

بما يصدره من قرارات ، ويملك الرئيس حق تعيين الوزراء وعزلهم، وهم مسئولون أمامه وليس أمام البرلمان

3/1/3 استقلال السلطات

تستقل كل سلطة من سلطات الدولة عن الأخرى عضوياً ووظيفياً فتباشر السلطة التنفيذية برئاسة رئيس الدولة مهامها بعيداً عن مساءلة السلطة التشريعية والتي تمارس فعالياتها بذات المنطق بدون تدخل من السلطة التنفيذية كما لا يجوز الجمع بين منصب الوزية-سلطة تنفيذية-وعضوية البرلمان-سلطة تشريعية-ولا يحق للرئيس دعوة المجلس للانعقاد أو فض دورته أو حله وليس لمجلس البرلمان حق سحب الثقة من رئيس الدولة أو أحد الوزراء وتستقل السلطة القضائية، ويتم اختيار القضاة عادة عن طريق الانتخاب ويتمتعون بخصانات معينة، وبنظام قانوني للمحاكم

بيد أن هذه القاعدة الاستقلالية للسلطات لا تؤخذ على اطلاقها، إذ تخفف بعض الدساتير من حدتها بتقرير بعض الاستثناءات التوازنية، فمثلاً تمنح الرئيس حق الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها البرلمان، وتعطى للبرلمان في مقابل ذلك حق الموافقة على تعيين كبار القضاة، وكبار موظفي الدولة، وعلى نفاذ المعاهدات؛ وغير ذلك من الموضوعات

2/3 النظام البرلماني

يتحرى النظام البرلماني أساس التوازن والتعاون وأحياناً التداخل و السماواة بين السلطات خاصة التشريعية والتنفيذية ويشاد هذا النظام على أركان ثلاثة وهي الرئيس ، والوزارة، البرلمان

وفيما يلي إيضاح لكل ركن من الأركان الثلاثة

1/2/3 الرئيس

تعتبر اختصاصات وسلطات رئيس الدولة أسمية، حيث أن ممارسة السلطة التنفيذية تتم عبر الوزراء الذين يتعاظم دورهم في هذا النظام، كما أن رئيس

الدولة في هذا النظام عادة ما يتم اختياره من قبل المجلس التشريعي-البرلمان- مما يضعف دوره شعبياً من ناحية، ويجعله يشعر بتضاؤل مكانته التي يجب أن يحتلها كرئيس للدولة، وحكم بين السلطات عند نشوب الخلافات بينها، من ناحية أخرى

ويقوم رئيس الدولة في هذا النظام بممارسة ثلاثة حقوق مستلهما فيها اتجاهات الرأي العام، وينأى عن آرائه الشخصية بقدر الإمكان

1-اختيار رئيس الدولة

يختار رئيس الدولة زعيم الأغلبية، اي الذي يحصل حزبه على غالبية الأصوات الانتخابية(51 فأكثر)، ليكون رئيساً للوزارة، والذي يقوم بدوره باختيار الوزراء الذين سيتعاونون معه، ثم يعرض هذه الأسماء على رئيس الدولة لاقرارها

وعندما لاتأتي الانتخابات بأغلبية ظاهرة لحزب من الأحزاب، وتكون الأصوات موزعه على عدة أحزاب متقاربة، تتاح لرئيس الدولة حرية أكبر في اختيار من يرأس الوزارة مكونا ائتلافاً من بين الاتجاهات السياسية، بحيث توزع الوزارة على الأحزاب التي اختارها الشعب

2-إقالة الوزارة

يحق للرئيس إقالة الوزارة، ولكنه يستخدم هذا الحق بحذر شديد، لأنه أن أقال وزارة أقلية برلمانية، قد يرون هذا الحل للشعب من ناحية وللأحزاب الأخرى من ناحية، ومن ثم فهو بمأمن من العواقب، ولكنه ان أقال وزارة الأغلبية حائزة لثقة الشعب، فكأنه يتحدى ارادة هذا الشعب.

3-حل البرلمان رئاسياً

إذا أقال الرئيس وزارة الأغلبية يستلزم ذلك حل البرلمان وإعادة الانتخابات مرة أخرى، وبالضرورة سيعين وزارة أخرى -أقلية-تحسبا لما ستسفر عنه الانتخابات

وفي حالة فوز الوزارة التي عينها الرئيس ففي هذه الحالة تعزيز لرأيه وانتصار لموقفه أما اذا جاءت الأغلبية الانتخابية للوزارة المقالة مرة أخرى، فإن ذلك يتبعه

استقاله وزارة الأقلية وتشكيل وزارة جديدة من حزب الأغلبية الفائز في الانتخابات وعلى رئيس الدولة استخدام هذا الحق بحيطة وحذر حتى لا يسئ له وينا ل من مكانته اذا أتت وزارة الأغلبية المقالة مرة أخرى

2/2/3 الوزارة

تعد الوزارة هى المحور الرئيس والركن الأساسى في النظام البرلمانى وهى المسئولة سياسياً وعليه، تتمثل قيادة السلطة التنفيذية في رئيس الوزراء والوزراء وتكون الوزارة مسئولة في مجموعها عن السياسة العامة أمام البرلمان ويلزم الحصول على تأييده لها، وإذا اعترض البرلمان على هذه السياسية ولم يوافق عليها فإن هذا يعنى سحب الثقة منها واسقاطها

ويترتب على وجود المسئولية التضامنية للوزارة، أنها تعمل كوحدة واحدة متجانسة، وتجتمع في هيئة مجلس للوزارة لتحديد السياسة العامة، ومن ثم القيام بشرحها أمام البرلمان والدفاع عنها والرد على ما يقدم من أسئلة وطلبات إحاطة واستجوابات من جانب أعضاء البرلمان بشأن هذه السياسة

ويمكن للوزراء في النظام البرلمانى، أن يكونوا أعضاء في البرلمان، بحيث يجمعون بين العمل التنفيذى والعمل التشريعى، وتعتبر هذه العضوية دعامة من دعامات قيام الوزارة على ثقة البرلمان

ويحق للوزارة حل البرلمان عندما يحتدم الخلاف بينها وبين البرلمان وعندما تعتقد أن هذا البرلمان لا يمثل الاتجاهات الحقيقة للرأى العام، ويسمى هذا الحل بالحل الوزارى وهو يقابل حق سحب الثقة من الوزارة الذى يتمتع به البرلمان

3/2/3 البرلمان

اتخذ النظام الذى نحن بصدده اسمه من البرلمان، وهذا دلالة على دور البرلمان الحيوى، والذى يمكن اختزاله -في رأينا- في انه المعبر عن الارادة الشعبية تماما مثلما كان الرئيس معبراً عن الارادة الشعبية في النظام الرئاسى

وتتسع الاختصاصات التي يتصدى البرلمان، والتي ينجلي من خلالها مدى العلاقة مع السلطة التنفيذية، ونعرضها فيما يلي

1-الاختصاص التشريعي

يختص البرلمان بإصدار القوانين في ضوء دستور الدولة، والتي تتم من خلال عمليات الاقتراح بمشروعات هذه القوانين، وقد تتم هذه العمليات الاقتراحية بواسطة أعضاء الهيئة البرلمانية، أو من خلال السلطة التنفيذية، على أن يكون حق الاصدار لهذه القوانين من صلاحيات البرلمان وحده.

2-الاختصاص المالي

تقوم السلطة التنفيذية بعرض مشروع ميزانية الدولة (الإيرادات/النفقات) لأخذ الموافقة عليها واصدارها للتنفيذ ويدرك المتتبع أن هذه العملية تمثل مدى فعالية البرلمان في رسم السياسة الاقتصادية، والاجتماعية، والتعليمية، وغيرها للدولة، طالما أنه يملك سلطة الموافقة، والرفض، التعديل سواء عند الاقرار أو أثناء التنفيذ

ليس هذا فحسب، بل يقوم البرلمان بمراقبة علميات التنفيذ من خلال مناقشته للحساب الختامي الذي تقدمه الحكومة-السلطة التنفيذية-في نهاية كل سنه مالية

3- الرقابة السياسية

يراقب البرلمان كافة نشاطات السلطة التنفيذية في شتى مناحي الحياة المتصلة بالمواطن الذي أعطى صوته لأعضاء هذا البرلمان؛ وتستخدم أدوات برلمانية في فعاليات الرقابة وهي كما يلي

-السؤال

يوجه أعضاء البرلمان أسئلة للوزراء للتعرف، والاستيضاح، والاحاطة، أو للفت النظر لموضوع معين

-الاستجواب

يطرح أعضاء البرلمان مشكلة معينة على أحد الوزراء أو أكثر، بغرض المحاسبة والنقد، وإذا كان موضوع الاستجواب صحيحاً تتخذ اجراءات سحب الثقة من الوزير/الوزارة، وفي حالة عدم صحته يعود المجلس البرلماني إلى جدول الأعمال، ولا يترتب على الاستجواب أى شئ

-التحقيق البرلماني

يشكل البرلمان لجان خاصة مهمتها التحقيق، ومن ثم التحقق من تصرفات الجهاز الحكومى، في حالة وجود اتهام أو مشكلات ادائية فتقوم هذه اللجان بتجميع الحقائق، واستدعاء الشهود، واعداد التقارير، واستخلاص النتائج وايراد توصياتها

-سحب الثقة

يحق للبرلمان أن يسحب الثقة من الوزير/الوزارة بعد اجراء التحقيقات المناسبة والمبرارات الكافية، وعلى الوزارة في هذه الحالة تقديم استقالتها، بسبب فقدان ثقة البرلمان فيها

4-السلطة القضائية

تواضع الفقه السياسى على ثلاث سلطات للدولة، أو وظائف للدولة من الناحية القانونية، وهى السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية

ولما تناولت السطور السابقات من هذه الفصل تشريحا للسلطتين التنفيذية والتشريعية من ناحية المهام، ومن ناحية العلاقات بينها، ولم يأت ذكر للسلطة القضائية، سوف نوضح ما يتعلق بها بإيجاز

مهما اختلف شكل الدولة-موحدة أو مركبة-ومهما اختلفت النظم المتبع فيها -رئاسى، برلمانى،خليط منهما-فإن هناك سلطة قضائية تتكون من المحاكم الادراية والمحكمة الدستورية والنيابات، حتى تكون هناك سلطة للفصل بين المنازعات التى تنشأبين الأفراد وبعضهم البعض من ناحية، وبين الأفراد وبين

أجهزة الدولة من ناحية ثانية، والمنازعات التى تنشأ أيضاً بين أجهزة الدولة وبعضها البعض

ووجود محكمة دستورية عليا ضمانه لعدم صدور قوانين من المجلس التشريعى تخالف نصوص الدستور

والسلطة القضائية بمنأى تماما عن تدخل السلطات الأخرى اذا صارت الأمور في مجراها الطبيعى، ولم تصب السلطة التنفيذية بآفة الانقلابات والمؤمرات

بيد أن التداخل بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، يحدث لأن موظفي السلطة القضائية الذين يقدمون بمهام ادراية هم من رعايا السلطة التنفيذية وعندما يكون وزير العدل الرئيس الادارى للسلطة القضائية عضواً في الوزارة التى هى السلطة التنفيذية، هو الذى يهيمن على كافة النواحى الادراية في السلطة القضائية فهنا تداخل أيضاً، وعندما يخصص السلطة القضائية مخصصاتها المالية في ميزانية الدولة، يتم أيضاً عن طريق السلطة التنفيذية

5-مستوى المشاركة الشعبية

تحتاج الدولة أى دولة إلى تنظيم يضمن توجيه الفعاليات الشعبية وتعبئة طاقتها، في اتجاه بعينه بغية تحقيق أهداف تبتغياها الدولة، وتتراوح المشاركة الشعبية التنظيمية بين نظام الحزب الواحد، ونظام الأحزاب المتعددة

ويعبر عن الحزب بأنه الجماعات الشعبية ذات الهدف والمصالح الموحدة التى يضمها تنظيم واحد معترف به يسعى إلى تولى حكم البلاد

1/5 الحزب الواحد

يسود البلاد حزب واحد يدعى أنه يعبر عن المصالح القومية للبلاد، ومن ثم هو الذى يحكم، ويقود، وينقد، وهو كل شئ في الدولة

ومهما قيل عن هذا النظام-الحزب الواحد-فإن الرقابة البرلمانية والرقابة الشعبية تضمحل وتنمحى وتصبح الادارة العامة بمنأى عن اى رقيب وبفعل الاستقرار الشديد والركود التى ينتاب الحياة السياسية، يحدث ما يشبه الاندماج

بين أجهزة الادارة العامة-المنظمات العامة-وبين هنا الحزب الواحد ويفقد الحزب قدراته السياسية، ويحتوية الجهاز البيروقراطى ويتعيش الحزب على هذا الجهاز الحكومى البيروقراطى الحكومى ويستفشيد من خدمات ويتمكن الجهاز البيروقراطى -في وضع كهذا-من احتواء أعضاء السلطة التشريعية، واغراقهم بالمزايا، وارضائهم بشتى الطرق وعليه، تتلاشى وضياع القدرة والرغبة على المحاسبة والمساءلة

ويلمح المتتبع أن مستوى المشاركة الشعبية السياسية في وضع كهذا خاصة اذا استمر لفترة طويلة، يكاد ينعدم، ويصبح الاعتماد التام على الدولة أى على جهازها التنفيذى-المنظمات العامة-والذى لا يخطئ، بل يعمل باستمرار على رفاهية الشعب، وذلك كما تقول الألة الاعلامية الدعائية الجهنمية

2/5 التعددية الحزبية

عندما تنتظم الجماعات الشعبية في تنظيمات حزبية، تعبر عن مصالحها وتعمل قياداتها على تحقيق أهدافها، وتتنافس فيما بينها للوصول إلى الحكم حتى تستطيع تحقيق ما تريد، فإننا نكون أمام أنظمة حزبية تعددية

وعندما تكون هذه الأحزاب المتعددة قوية-أو على الأقل أثنين منها يتوفر التنافس فيما بينها، ليقدم كل منها أفضل ما عنده من أجل إصلاح حال البلاد والعباد

وعندما تكون الأحزاب ضعيفة ولا تملك-أيا منها الشعبية القومية اللازمة لتكوين الحكومة، بالضرورة سيقوم بينها التحالف والإئتلاف، ونجاحه يظل مرهوناً بمدى وجود برامج قومية ملزمة تسعى للصالح العام، ووجود حزب قوى صاحب سطوة وسيطرة وسواء عن طريق الشعبية أو عن طريق وراثة وضع سابق مع أحزاب هامشية ضعيفة هشة التأثير، يحمل في طياته نظام الحزب الواحد ولكن بشكل آخر، ويفضى إلى القيام التحالف بين قيادات الأغلبية التشريعية للحزب الحاكم مع القيادات التفيذية وعليه، افراغ قوى المعارضة في المجلس التشريعى من

محتواها ومن قوتها ومن فعاليتها، ومن ثم قيام المجلس التشريعى بتبرير تصرفات السلطة التنفيذية، وكأن الحكومة تعمل بمعزل عن الرقيب

وتأسيساً على ماسبق، فإن وجود أحزاب ذات توازن نسبى في القوة فيما بينها- أو اثنين فقط-ضماناً لفعالية الوظيفة الرقابية التى يمارسها المجلس التشريعى

الفصل الرابع

المنظمات العامه

الفصل الرابع

المنظمات العامة

لعل ودرو ويلسون هو من أوائل الرواد الذين تناولوا موضوع المنظمات العامة(الادارة العامة) عندما عرفها بأنها المنظمات التى تقوم بأداء العمليات المتعلقة بتحقيق أهداف الحكومة بأكبر قدر من الكفاءة، وبما يحقق الرضا للجماهير

وحتى يتحقق ذلك لابد من استخدام العمليات الادارية في الجهاز التنفيذى للدولة-المنظمات العامة-أى الشق الادارى من الوزارات، والذى يتمثل في كافة المنظمات التى تقدم خدماتها للجماهير بدون مقابل

ويمكن تعرف المنظمة العامة بأنها الكيان الاجتماعى المنبثق من الدولة والذى يعمل على تحقيق أهدافها وفق السياسات المحددة بكفاءة وفعالية من خلال الفعاليات الادراية

وينطوى هذا الفصل على عدة مباحث وهى كما يلى

المبحث الأول أسس التكوين الأفقى

المبحث الثانى مستوى التحليل الكلى Marco.

المبحث الثالث أنواع المنظمات العامة

المبحث الرابع الوظيفة العامة

المبحث الخامس أسس التكوين الرأسى

المبحث الأول
أسس التكوين الأفقي

دائما ما يكون الهدف الذى تسعى المنظمة العامة لتحقيقة هو نقطة البدء والانطلاق، والذى يحدد النشاطات الفاعلة واللازمة، والتى لابد من تجميعها وفق واحد أو أكثر من الأسس التصنيفية التى من شأنها يمكن أن تلتئم حولها النشاطات، مكونة وحدات بنائية تنظيمية، وعلى النحو التفصيلى الذى سيأتى في الفصول التاليات

ويعد اختيار الأساس التصنيفي تجمع النشاطات المتشابهة أو المتجانسة أو المتكاملة في وظائف، ثم تجمع الوظائف المتشابهة أو المتجانسة أو المتماثلة في أقسام، ثم تجمع الأقسام المتشابهة أو المتجانسة أو المتكاملة في إدارات، ثم تجمع الادارات المتشابهة أو المتجانسة أو المتكاملة في قطاعات، ثم تجمع القطاعات المتشابهة أو المتجانسة أو المتكاملة في وزارات، وهكذا

ولقد أسهب الكثير من رواد التنظيم التقليدين أمثال"هنرى فايؤل و"ايرويك و"ارنست ديْل و"كونتز وادونيْل في تناول الأسس التصنيفية التى يمكن من خلالها تكوين وحدات التنظيمية

والجدير بالذكر أن الاسهامات التى أوردها التلقيديون أقتصرت على تبيان المزايا والمثالب لكل أساس تصنيفي تنظيمي، ولكن يعد هذا المستوى من العرض مبتوراً وذى نفع محدود الشأن، طالما أنه لم يورد المتغيرات الموقفية التى تستدعى استخدام الأساس التظنيمي، عند معرفتها تلاشى الحيرة الناشئة عند الاختيار من بين الأسس

1- الأساس الوظيفي

يعتمد هذا الأساس التصنيفي على تجميع الوظائف المتشابهة من حيث طبيعتها في وحدة تنظيمية ذات اختصاص محدد، ومثال ذلك تكوين وحدات السلطة التنفيذية، عندما يتم تجميع كل ما يتعلق بالنشاطات الاقتصادية في

وحدة يطلق عليها وزارة الاقتصاد، وتجميع كل النشاطات المتعلقة بالمحافظة على الأمن في وحدة يطلق عليها وزارة الداخلية، وتجميع كل النشاطات التى ترتبط بالدفاع عن الوطن في وزارة الدفاع، وهكذا

ويوضح الشكل رقم(4- 1) هيكلاً تنظيمياً وفق الأساس الوظيفي

شكل رقم (4- 1)

هيكل تنظيمى وفق الأساس الوظيفي



-المتغيرات الموقفية

1/1 تجانس مخرجات كل وحدة تنظيمية فرعية

2/1 التمركز الجغرافي للوحدة التنظيمية الفرعية

3/1 تجانس طالبى خدمات الوحدات التنظيمية الفرعية.

4/1 استقرار الظروف البيئية

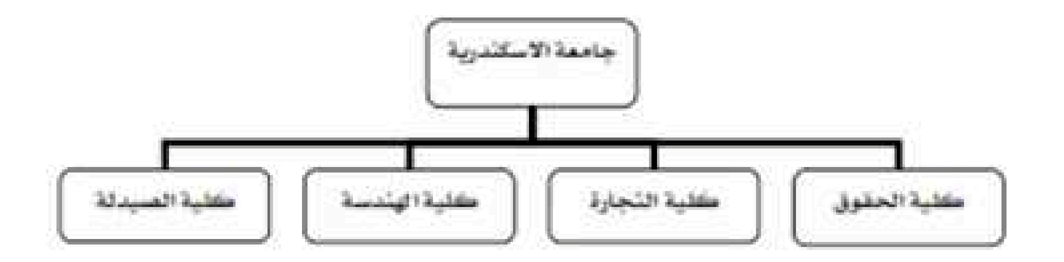
2-أساس الناتج التنظيمى

ينهض هذا الأساس التصنيفي على تجميع النشاطات التى تنتج أو تخرج منتجاً معيناً فعلى سبيل المثال عند اجراء التكوين التنظيمى للجامعة أى جامعة-سوف تجمع نشاطاتها التدريسية والبحثية وفق الناتج منها مهندس-محاسب-طبيب-ومن ثم ستظهر كليات متعددة مثل الحقوق، والهندسة والتجارة، والصيدلة ..إلخ

ويمكن إيضاح ذلك من خلال الشكل رقم(4- 2)

شكل رقم (4- 2)

هيكل تنظيمى وفق أساس الناتج التنظيمى



-المتغيرات الموقفية

1/2 الكبر النسبى للمنظمة مقاسا بحجم ما تخرجه من منتجات(الخريجين)

2/2 تفاوت فعاليات الأداء المفضية لظهور المنتجات (الخريجين)

3/2 توافر القدرات المهارات العالية لدى المؤدين (هيئات التدريس، الأجهزة الادارية-القيادات الادراية)

3-أساس خصائص العملاء

يقتضى هذا الأساس التصنيفي تجميع النشاطات وفق متطلبات الاستفادة منها لعملاء أو مستفيدين بذاتهم، ومثال ذلك عندما يتم تجميع النشاطات المتعلقة بالشباب في وزارة، والنشاطات المتعلقة بالقوى العاملة في وزارة والنشاطات المتعلقة بالمرأة في وزارة، ونشاطات المحاربين

ويتضح ذلك من خلال الشكل رقم (4- 3).

شكل رقم (4- 3)

هيكل تنظيمى وفق أساس خصائص العملاء



المتغيرات الموقفية

3/1 الكبر النسبى للمستفيدين

3/2 عدم تجانس المستفدين من حيث خصائصهم وطرق وأساليب التعامل معهم

3/3 الاستقرار النسبى لخصائص كل مجموعة من المستفدين

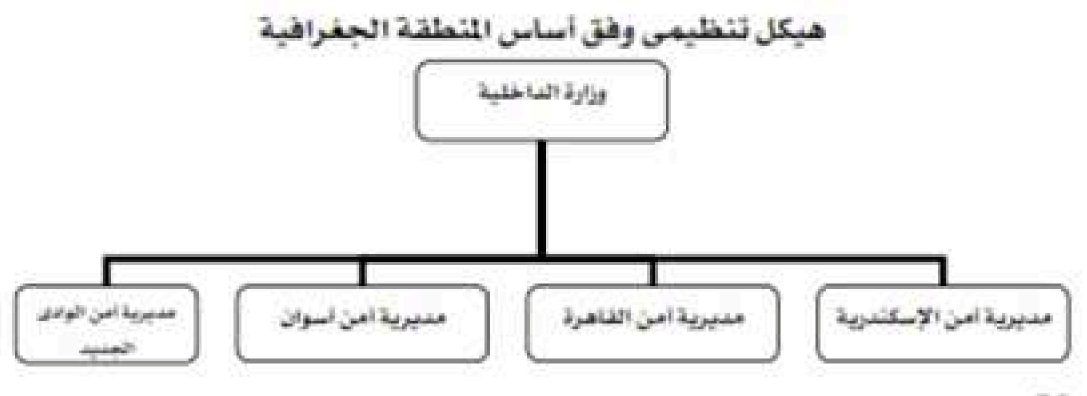
3/4 وجود نظام للحوافز والرقابة على أساس نواتج التعامل مع المستفيدين

4-أساس المنطقة الجغرافية

يتطلب هذه الأساس التصنيفى تجميع النشاطات التى تخص منطقة جغرافية محددة-أقليم/مدينة/قرية/شارع الخ-في وحدة تنظيمية واحدة فعالة، ومثال ذلك فروع الوزارات في الأقاليم المختلفة مثل مديريات الأمن ومديريات التربية والتعليم، ومأموريات الضرائب، والسفارات والقنصليات في خارج الوطن ويمكن إيضاح ذلك من خلال الشكل رقم(4- 4).

شكل رقم (4- 4)

هيكل تنظيمى وفق أساس المنطقة الجغرافية



-المتغيرات الموقفية

1/4 التشتت الجغرافى للمناطق التى تخدمها المنظمة

2/4 تفاوت المناطق الجغرافية في خصائصها وفي مطالبها

3/4 نظام الحوافز والرقابة على أساس نتائج التعامل مع المناطق.

5-أساس العمليات (المراحل)

يقوم هذا الأساس التصنيفي على تقسيم كافة نشاطات الأداء على عدة مراحل او عمليات أدائية، بحيث تستقل كل مرحلة/عملية عن الأخرى تماما، وفي ذات الوقت ترتب المراحل/العمليات بعلاقات تتابعية تتطلب التنسيق المسبق، فعلى سبيل المثال فإن وزارة التربية والتعليم تجمع نشاطات التعليم الابتدائى في وحدة ونشاطات التعليم الاعدادى في وحدة أخرى، ونشاطات التعليم الثانوى في وحدة أخيرة، ولا ينتقل الطالب من مستوى تعليمى إلى آخر الا بعد اجتياز الامتحان المقرر

ويتضح ذلك من خلال الشكل رقم(4- 5)

شكل (4- 5)

هيكل تنظيمى وفق أساس المراحل



-المتغيرات الموقفية

1/5 تعدد العمليات/المراحل المكونة لفعاليات الأداء مع التكامل النسبى بينها

2/5 اختلاف متطلبات وطرق أداء كل مرحلة/ عملية وكذلك المشاكل التى تواجهها

3/5 امكانية التنسيق المسبق للمراحل/العمليات من خلال العلاقات التتابعية

4/5 امكانية قياس الأداء والرقابة بطريقة مستقلة لكل مرحلة/عملية

6-أساس الوقت

حينما يتم أداء النشاطات في فترات زمنية تمثل كل منها وحدة تنظيمية مستقلة، فإن الأساس التصنيفي الذى يتم وفقا له تجميع هذه النشاطات هو أساس الوقت أو الزمن، فالكثير من المنظمات العامة تعمل بصفة مستمرة أو ساعات طويلة يومياً ،ولذلك تضطر لتشغيل مجموعات عمل مختلفة تخصص كل مجموعة منها للعمل فترة معينة، ، ثم تعقبها المجموعة الأخرى للفترة التى تليها، وهكذا يمكن أن نرى ذلك بوضوح في مديريات الأمن التابعة لوزارة الداخلية ويمكن إيضاح ذلك من خلال الشكل رقم (4- 6)

شكل رقم (4- 6)

هيكل تنظيمى وفق أساس الوقت



-المتغيرات الموقفية

1/6 تعدد دورات العمل(الورديات)

2/6 استقلال أداء دورات العمل عن بعضها البعض مع سريان التنسيق والتسليم والتسلم فيما بينها

3/6 امكانية قياس أداء والرقابة المتسقلة لكل دورية.

المبحث الثانى

مستوى التحليل الكلى Marco

عندما يتفاعل القارئ مع مستوى التحليل الجزئى Micro للتكوين التنظيمى سوف يغشاه حيرة، وتساؤل، وتوتر، ومفاد كل ذلك هل توجد منظمة ذات مستوى واحد أو هل توجد منظمة تتغيا هدف/أهداف جماعية مشتركة بالبساطة الشديدة التى وضحت من الأشكال السابقة(4- 1)، (4- 2)، (4- 3) (4- 4)، (4- 5)، (4- 6).

وسوف تتوفر الاجابة، وتتلاشى الحيرة، ويسود الاتزان، بعد التفاعل مع المنظمة من خلال مستوى التحليل الكلى Marco.

وبالنظر إلى الخريطة التنظيمية التقريبية رقم (4- 7)والتى تمثل الجهاز الحكومى ككل بواحدته والمتمثلة في الوزارات والتى نلمحها وقد جمعت نشاطاتها وفق الأساس الوظيفي الداخلية، والصحة، والتعليم، والعدل والخارجية

ولقد جمعت نشاطات وحدات وزارة الداخلية وفق الأساس الجغرافي مديرية أمن الإسكندرية، ومديرية أمن الجيزة، ومديرية أمن القاهرة، ثم عادت بقية وحداتها وجمعت نشاطاتها وفق أسس تصنيفة أخرى

وفي وزارة التربية والتعليم نجد أن النشاطات قد جمعت وفق أساس العمليات/المراحل التعليم الابتدائى، والتعليم الاعدادى، والتعليم الثانوى، ثم جمعت نشاطات المستوى التالى وفق أساس الناتج التنظيمى المناهج، والمطبوعات والامتحانات وفي المستوى الذى يلى المناهج، نجد أن النشاطات قد تم تجميعها وفق أساس العملاء أولى، ثانية، ثالثة، رابعة، خامسة وعلى نفس المنوال جمعت النشاطات في المستويات المتتالية، لبقية الوزارات

ويمكن استخلاص الخريطة التنظيمية لكل وزارة على حدة، وبتفاصيلها حيث ستظهر التقسيمات الداخلية لكل وحدة تنظيمية، ويمكن استخلاص الخريطة التنظيمية لكل وحدة جزئية من وحدات الوزارة فعلى سبيل المثال نأخذ وزارة

الداخلية ونوضح هيكلها ثم نأخذ مديرية أمن الإسكندرية وتظهر هيكلها وعليه كلما تمت التجزئة، كلما شاهدنا تفاصيل معمارية بنائية تنظيمية أوضح وأكثر

وتأسيسا على ما سبق يمكن استخلاص النتائج التالية

1-تتعدد المستويات التنظيمية في المنظمات العامة، ولا توجد منظمة تقتصر على متسوى واحد فقط

2-تستدعى المتغيرات الموقفية التة تعمل في ظلها المنظمات العامة إلى اختيار أسس تصنيفية بعينها لتشيد المعمار التنظيمى لها

3-يشاد البناء التنظيمى للمنظمات العامة-بالضرورة-وفق أكثر من أساس تصنيفي بالنسبة لكل مستوى من مستويات البناء

4-عند تناول أسس التكوين التنظيمى، جاءت البداية بمستوى التحليل الجزئى" Macro "، حتى يتضح لمتلقى هذا الموضوع أن هناك أسساً تصنيفية يشاد وفقها المعمار التنظيمى، وهى:الوظيفي، والعملاء، والناتج، والجغرافي، والعمليات والوقت، وأن لكل أساس متغيرات حاكمة فاعلة تفرض استخدامه دون غيره

5-انتهى تحليل أسس التكوين بالمستوى الكل Macro حتى يتضح لمتلقى هذا الموضوع كيفية ظهور التراص المتشاد من المستويات التنظيمية، وفق أسس المعمار التنظيمى الصحيحة، والتى توفر للبناء عوامل البقاء لا التفكك طالما راعت المتغيرات الموقفية في كل مستوى، ومن ثم على مستوى المنظمة ككل

شكل رقم (4- 7)

خريطة تنظيمية تقريبية

المبحث الثالث

أنواع المنظمات العامة

تواضع غالبية فقهاء الادارة العامة، على ايراد تقسيم ثلاثى، تسكن بين طياته المنظمات العامة(وحدات الادارة العامة) وعليه، ستكون هناك منظمات عامة تنفيذية، ومنظمات عامة فنية مساعدة، ومنظمات عامة استشارية

1-المنظمات العامة التنفيذية

يعبر عن المنظمات العامة التنفيذية: بأنها الوحدات الادراية العامة الرئيسية أو الأصيلة، التى لها صلاحيات التصرف واتخاذ القرارات في الموضوعات التى تختص بها، ووضعها موضع التنفيذ، وإمكانية التأكد من اتمامها بالشكل والمحتوى المراد، باستخدام السلطات الشرعية الممنوحة لها قانوناً

وتأتى هذه المنظمات العامة التنفيذية على أشكال متعددة

1/1 الوزارة

تعتبر الوزارة هى الصورة الكلاسيكية لهذه المنظمات العامة التنفيذية ويكون لكل وزارة مهمة أساسية متميزة من مهام الدولة-الشق الادارى-فمثلاً مهمة التعليم، ومهمة الدفاع، ومهمة الخارجية وعلى هذا المنوال

2/1 الهيئة العامة

تعد الهيئة العامة صورة من صور اللامركزية المرفقية، وهى منظمة عامة تنفيذية ذات شخصية معنوية مستقلة تباشر نشاطات فنية، وهى قاصرة على تقديم خدمات فقط، مثل هيئة كهرباء الريف، وهيئة قناة السويس، وهيئة الاذاعة والتلفزيون

3/1 المؤسسة العامة

يفصح مصطلح المؤسسة العامة عن منظمة عامة تنفيذية ذات شخصية معنوية مستقلة تباشر نشاطات اقتصادية سواء تجارية أو زراعية أو مالية أو تعاونية ولها حساب أرباح وخسائر، أى تمارس نشاطاً كان يدخل أصلاً في نطاق القطاع الخاص؛

والمؤسسة العامة-أيضاً-صورة من اللامركزية المرفقية ومثالها المؤسسات العامة التى كانت تضم شركات القطاع العام المصرى(ألغيت)

4/1المحافظة /المدنية/القرية

أدى اتساع نشاطات الدولة، وزيادة العبء على الوزارات إلى الأخذ بافكار تنحو ناحية اللامركزية، فظهرت المحافظة-وماشابهها-كمنظمة عامة تنفيذية في شكل وحدة أقليمية مستقلة تعمل على ادارة جزء من أقليم الدولة وعليه، فهى صورة من اللامركزية المحلية

2-المنظمات العامة الفنية

يقصد بالمنظمات العامة الفنية، تلك المنظمات التى تتعامل مع المنظمات العامة التنفيذية، ولا علاقة لها بالجمهور الذى أنشئت من أجله كافة المنظمات العامة التنفيذية، وذلك بحكم التخصص، وحتى تخفف عنها الأعباء التى قد تكون ثانوية بالنسبة لها –رئيسية للمنظمات الفنية

ولعل مرد ظهور هذه المنظمات الفنية، راجعا إلى زيادة الأعباء التى تتحملها المنظمات العامة التنفيذية، وأيضاً إلى ظهور منظمات تستفيد من مزايا التخصص من ناحية، وتوظيف أصحاب الخبرات الفنية أى الذين يمتلكون معارف ومهارات أساليبية أدائية لا يمتلكها غيرها

ومن أمثلة المنظمات العامة الفنية في مصر الجهاز المركزى للتنظيم والادارة والذى يقوم على تدريب موظفي الحكومة، واجراء كل ما يطلب منه في ناحية شئون الموظفين، والجهاز المركزى للمحاسبات والذى يقوم على إجراء عمليات الرقابة بعد الصرف للمنظمات العامة التنفيذية، والمطابع الأميرية، والتى تتولى كافة مطبوعات المنظمات العامة التنفيذية، وغير ذلك الكثير والمنظمات الفنية المساعده

وتكتسب هذه المنظمات العامة الفنية، نوعاً من السلطة يطلق عليه السلطة الوظيفية، حيث تتجلى هذه الصلاحيات المشابهة تماماً للصلاحيات التنفيذية-

حق اتخاذ القرار واصدار الأمر وحق أخذ الطاعة-طالما أنها تقدم خدماتها الفنية للمنظمات العامة التنفيذية

ومن ثم، فإنها تتخذ القرارات وتصدر الأوامر على أفراد المنظمات العامة التنفيذية طالما تقدم لهم خدماتها، فعلى سبيل المثال عندما يلتحق الأفراد من المنظمات العامة التنفيذية، في برنامج تدريبى فى الجهاز المركزى للتنظيم والادارة فإنهم يخضعون تماما لسلطة الجهاز-منظمة عامة فنية مساعدة

3-المنظمات العامة الاستشارية

يرتبط مفهوم المنظمات العامة الاستشارية، بتلك المنظمات التى تقدم الآراء والمقترحات في صورة توصيات للمنظمات العامة التنفيذية التى قد تأخذ بها-وتصدر باسم المنظمات العامة التنفيذية-أو لا تأخذ بها، ولا تتصل هذه المنظمات الاستشارية بالجمهور

وتمثل هذه المنظمات العامة الاستشارية، أهمية قصوى للمنظمات العامة التنفيذية، حيث توفر لها المعلومة المناسبة والكافية في موضوعات تحتاج فيها إلى المعاونة وعليه، إمكانية اتخاذ القرارات بصورة جيدة مدروسة، ومن ثم تحقيق الأهداف التى تتغياها المنظمات العامة التنفيذية

وتتعدد المنظمات العامة الاستشارية بمصر، ومثالها الوحدة الاستشارية للفتوى والتشريع بمجلس الدولة، المجالس القومية المتخصصة التابعة لرئاسة الجمهورية، ادارات الفتوى والتحقيقات الملحقة بالوزارات، ووحدات الادارة المحلية

المبحث الرابع

الوظيفة العامة

تفصح فنيات المعمار التنظيمي للمنظمات بصفة عامة، عن تصميم ثم انشاء الهيكل، والذى يتضح من خلاله مجموعة من الوظائف-بعد أن تم تجميع النشاطات الأدائية المحققة للأهداف وفق أسس تصنيفية-ثم تجميعها في وحدات أكبر من مثل الأقسام والادارات والقطاعات وما إلى ذلك

وعليه، ووفق مبدأ الوظيفية والدال على أن المنظمة تبنى حول الوظائف وليس حول الأفراد، لأن الأفراد زائلون مهما طالت أعمارهم، والمنظمات باقية طالما هناك حاجة إليها، سيظهر لكل منظمة هيكل تنظيمى يتوافر به مجموعة من الوظائف، ومن ثم فالوظيفة تظهر أولا، ويطلق عليها في المنظمات العامة، الوظيفة العامة

1-مفهوم الوظيفة العامة

تعد الوظيفة العامة مركزاً قانونياً يشغله الموظف، وهى مستقلة وجودها عنه ولذلك فهى تعرف بأنها "منصب مدنى أو عمل معين يقتضى من شاغله القيام بواجبات محددة، وتحمل مسئوليات معينة، سواء تفرغ لذلك كلية أو لم يتفرغ

أو هى "مجموعة من الواجبات والمسئوليات التى تحددها السلطة المختصة وتتطلب فيمن يقوم بها مؤهلات واشتراطات معينة

ويتطلب تعريف الوظيفة العامة التفرقة التالية

1/1 الوظيفة

هى مركز قانونى يوجد قبل أن يشغله أحد، وقد يملأ، أو يظل شاغراً ولا يتأثر مطلقاً-بعد التعيين-بموت شاغله أو فصله أو استقالته أو احالته للمعاش وعليه، فمصير هذا المركز منفصلاً عن مصير من سيعينى فيه

2/1 الموظف

هو الشخص الذى يشغل المركز القانونى المحدد مسبقاً، طبقاً لمسوغات التعيين المطلوبة قانوناً، ومن ثم يتمتع بحقوق الوظيفة-المركز القانونى-ويلتزم بأداء واجباتها، وكل ذلك وفق القانون المنظم للوظيفة العامة في الدولة

3/1 طبيعة الوظيفة

يقصد بطبيعة الوظيفة، السمات الغالبة عليها من حيث ما اذا اكانت تتصف بالدوام والاستقرار، أم أنها مجرد وظيفة مؤقتة لايستمر فيها الموظف سوى مدة الزمن وقد انقسمت دول العالم بين الطبيعتين

ينظر النظام الأوربى للوظيفة العامة مهنة مستقرة مستمرة ينقطع لها الموظف طيلة حياته، ويتطلب منه تخصصا عاماً يتيح النقل من وظيفة إلى أخرى في نطاق التخصص، وأحياناً خارجه طالما اكتسب الخبرة اللازمة للوضع الجديد المنقول إليه، وقد أخذت مصر بإتجاه هذا النظام في نظرته للوظيفة العامة فاعتبرتها مهنة تتميز بالدوام والاستقرار وتخضع لنظام قانونى خاص بها

ويرى النظام الأمريكى أنه لا فرق بين الوظيفة الخاصة، والوظيفة العامة ومن ثم فشغل الوظيفة العامة يسيطر عليه فكرة التأقيت أو الدورية، أى أن الوظيفة العامة عمل مؤقت للموظف العام

وقد نشأ هذا النظام في أمريكا كنتيجة لظروفها السياسية والاجتماعية حيث أعلنت السلطة التشريعية الأمريكية، مبدأ توقيت الوظيفة العامة بإعتباره مبدأ ديمقراطياً يتيح الفرصة لأكبر عدد من أفراد الشعب لتولى الوظائف العامة ثم تغيرت النظرة، وأعتبرت الوظائف العامة كغنائم للحزب المنتصر في الانتخابات ومن ثم فقد كانت مدة شغلها هى أربع سنوات

وعندما ساء استخدام المبدأ، وأصبحت الوظائف غنائم، صدرت عدة قوانين لتنظيم استخدام المبدأ وعدم استغلالها،إلا أنه أستقر في الوجدان وفي الحياة

العملية، دره المزيد من الأخطار أنشئت وظائف مهنية دائمة، ومثالها الوظائف التى أنشأها قانون "روجز" الصادر عام 1934 بخصوص وظائف وزارة الخارجية الأمريكية

2-تحديد وتوصيف الوظيفة العامة

بعد تحديد أهداف المنظمات العامة، ومعرفة النشاطات المحققة لهذه الأهداف، وتحويلها إلى وظائف، يتم تحديد أعداد هذه الوظائف، وأنواعها ومستوياتها، وتوفير الاعتمادات المالية لها

وتوصيف الوظيفة العامة هو التعريف التفصيلى المحرر للوظيفة والذى يحتوى على أهدافها، وطبيعتها، وسماتها التنظيمية، ومسئولياتها، وبيئة أداء العمل ومواصفات شاغلها

3-ترتيب الوظيفة العامة

يوضع للوظائف العامة-خاصة في النظام الأوربى-تقسيمات محددة تتمثل في تسكين كل مجموعة من الوظائف فيما يسمى بالنظام النوعى وذلك وفقاً لخصائصها وأوصافها، وتستقر عبر سلسلة من الدرجات الوظيفة المتسلسلة وفق برنامج معين يحدد أهدافها وسياستها والاجراءات المتبعة فيها، والقواعد التى تلتزم بها وأخيراً مقرراتها المالية ليس هذا فحسب، بل تحديد من خلالها الرتب الوظيفية التى تمثل المكانات الرفيعة للوظيفة العامة مثل مدير عام، وكيل وزارة ووكيل أول وهكذا

4-مرتب الوظيفة العامة

يشير مصطلح المرتب في معناه الاصطلاحى العام إلى كافة المستحقات المالية أو ما في حكمها المقررة للوظيفة العامة بوجه عام، ويدخل فيها البدلات التى لها صفة الثبات والدورية كبدل التمثيل، وبدل الاقامة، وبدل طبيعة العمل، وعلاوة غلاء المعيشة، والأخرى التى ليست لها هذه الصفة، كالحوافز، ومقابل الجهود غير العادية، والأجر الاضافي وما إلى ذلك

ويتحدد المرتب وفقا للدرجات التى أفرزها ترتيب الوظيفة العامة ويكون لكل درجة ربط محدد، بحيث يكون لكل درجة حد أدنى يسمى أول المربوط وحد أقصى يكتى بآخر المربوط، وكقاعدة عامة يستحق الموظف العام أول مربوط الدرجة الوظيفية التى يعين عليها

وبين المعيار الشخصى المتمثل في تسعير المؤهلات-الشهادات التى حصل عليها الموظف-والمعيار الموضوعى المبنى على ماهية الوظيفة ومتطلباتها بغض النظر عن المؤهلات، يتحدد المرتب وفقاً لأيا من المعيارين؛ وان تحاول بعض الدول الجميع بينهما للتوصل إلى مزاياهما معاً والبعد عن مثالبهما

5-شغل الوظيفة العامة

بعد تحديد المركز القانونى-الوظيفة-وترتيبه وفق الدرجة التى يحملها، وتعيين كافة مستحقاته المالية، ومعرفة طبيعته، يتم شغله بالشخص الذى تتسق امكاناته كافة مع متطلبات الوظيفة، ويتضح ذلك من خلال توافر شروط معينة للتوظف، ثم بواسطة وسيلة اختيارية محددة

1/5 شروط التوظف

يساهم الموظفون في المنظمات العامة في ادارة وتنفيذ فعاليتها التى تستهدف تحقيق أغراض ذات نفع عام، مما استلزم وضع شروط معينة تكفل فيمن يرشح لشغل الوظيفة العامة، أن يكون قادراً على الاضطلاع باعبائها ومسئولياتها تحقيقاً للمصحلة العامة

وتتمثل هذه الشروط في شرط الجنسية، وشرط حسن السيرة والسمعة و شرط اللياقة الفنية، وشرط اللياقة الطبيعة، وشرط السن، وشرط اجتياز الامتحان-ان تقرر للوظيفة

2/5 وسائل الاختيار

تحتاط الدول لمشكلة قد تظهر وتوفر مشاعر الحقد والبغضاء بين صفوف طالبى الوظيفة العامة، فقد تتوفر في كثيرمن الأشخاص الشروط التوظيفية

سابق الاشارة إليها، ولكن الوظائف الشاغرة المتاحة لاتستوعبهم وعليه إيجاد وسيلة اختيارية أو أخرى، ينجلى بها أصلح المرشحين لشغل الوظيفة

ومن هذه الوسائل: مسابقات التعيين والتى تستلزم اجراء الامتحان الذى يحقق العدالة فيمن يتم اختياره، وهناك بعض الوظائف يمكن أن يترك فيها حرية الاختيار المطلق، بدون امتحان ومثال ذلك الموظفون الذين يتحصلون على مؤهل أعلى أثناء الخدمة-قانون العاملين المدنيين المصرى

وتحجز جهة الادارة بعض الوظائف لشغلها بأفراد لاعتبارات انسانية، مثل المصابون في عمليات حربية، والمعاقون، والذين يبلون بلاء حسناً للدولة

وتنشئ بعض المنظمات العامة معاهد عامة خاصة لاعداد العاملين وتأهليهم للقيام بأعباء بعض الوظائف الفنية لديها، كما هو الشأن مع معاهد البريد والمواصلات والسلكية واللا سلكية وعليه، تلتزم هذه المنظمات العامة بتعيينهم عقب تخرجهم في هذه المعاهد

وقد تكلف بعض المنظمات العامة بعض الأفراد لشغل وظائف العامة ويعد التكليف اداه استثنائية خاصة للتعين في الوظائف العامة، ويصدر جبراً على المكلف دون توقف على قبولة؛ بشرط استيفاء مسوغات التعيين طبقاً لأحكام القانون وعادة ما تلجأ بعض المنظمات العامة إلى ذلك نظراً لانصراف خريجو بعض التخصصات النادرة، عن الوظائف العامة، والعمل في منظمات القطاع الخاص، أو الأعمال الحرة

وفي بعض الوظائف يتم الاختيار ومن ثم تبوأ الوظيفية عن طريق الانتخاب فمثلاً في الولايات المتحدة الامريكية يتم انتخاب القضاة، وفي مصر بعض الوظائف ذات المكانة العلمية الراقية والتى تتمثل في اختيار عميد المنظمة العلمية-الكلية/المعهد-عن طريق انتخابه اذا توفر عدد عشرة أساتذة بالمنظمة ولكن أوقف العمل بهذا النظام

ويتضح من كل ما سبق أن الأساليب الاختيارية التى تحددها الدولة حتى تتمكن بواسطتها من اختيار الأفراد الذين يشغلون الوظائف العامة، تتباين وتختلف من دولة لأخرى

ويرى الكاتب أن على الدولة أن توازن بين طرفي المتصل-التعيين المطلق والانتخاب-لان الوظائف العامة في الدولة-أى دولة-تختلف من حيث طبيعتها ومن حيث مستوى العلم والخبرة المطلوبين

المبحث الخامس

أسس التكوين الراسى

يقصد بأسس التكوين الراسى في المنظمات العامة تبيان توزيع الاختصاصات الادراية بين وحدات هذه المنظمات قانوناً ولقد استقر الفقة الادارى على دراسة هذه الموضوع تحت مسمى المركزية الادراية، واللامركزية الادراية

وسوف يتناول هذا المبحث، المركزية واللامركزية الادارية وصورها وينتهى بالمتغيرات الموقفة الفرعية للتطبيق

1-المركزية الادراية

تعنى المركزية تجميع وتوحيد الشئ وعدم تجزئته، وفي النشاط الادارى للمنظمات العامة، فهى تعنى توحيد مظاهر النشاط الادارى في الدولة لتكون سلطة اتخاذ القرارات في يد السلطة التنفيذية في العاصمة وفروعها في الأقاليم

وتتمثل المركزية الادراية في استئثار السلطة التنفيذية المركزية بمباشرة الوظيفة الادراية في الدولة، أى سلطة البت النهائى في جميع الشئون الداخلة في نطاق هذه الوظيفة

وتمتد سلطة الحكومة المركزية-السلطة التنفيذية-إلى جميع أنحاء الدولة بحيث تحتكر الاشراف على جميع المرافق والهيئات الادراية الموجودة في الدولة، سواء أكانت مرافق عامة قومية، أو مرافق محلية

وعليه، فالمركزية الادراية تعنى"أنه يوجد شخص عام واحد، هو شخص الدولة، يباشر وحدة كافة الاختصاصات الادراية، سواء كانت مصلحية أومرفقية

وتبنى المركزية الادراية على أسس عدة، وهى حصر كافة وظائف الدولة وترتيبها وفق أسس التكوين التنظيمى الأفقى، ثم اتباع مبدأ التدرج الرئاسى بمعنى خضوع كل موظف لمن يعلوه مباشرة حتى نصل أخيراً إلى الرئيس الأعلى الذى هو حجر الزاوية في هذه المركزية الادراية، حيث أنها سلطة شاملة مسيطرة

وتوقيتها ضرورة لانفاذ الأعمال، وذلك وفقاً لما تحدده القوانين واللوائح ضماناً لحسن سير العمل

2-اللامركزية الادراية

تتكن اللامركزية الادراية على أساس توزيع الوظيفة الادراية بين السلطة المركزية، وبين هيئات ادارية مستقلة وعليه، تتعدد السلطات الادراية، بحيث توجد سلطات لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال في ممارسة اختصاصاتها-استقلال نسبى

ويكاد يجمع الفقة على أن اللامركزية الادراية كأساس للتكوين الرأسى للمنظمات العامة وهى

"توزيع الوظيفة الادراية بين الحكومة المركزية من ناحية وهيئات إدراية مستقلة ومتخصصة على أساس أقليمى أو مصلحى من ناحية أخرى

وتحتوى اللامركزية الادراية على صورتين رئيسيتين، كما ان لها عدة ركائز

1/2 صور اللامركزية الادراية

يمكن أن تظهر اللامركزية الادراية في صورة اللامركزية الادراية المحلية أو الأقليمية، وفي صور اللامركزية الادراية المصحلية أو المرفقية

1/1/2 اللامركزية الادراية المحلية(الاقليمية)

يمنح المشرع الشخصية القانونية المعنوية لأجزاء محددة من الدولة تتمثل في المحافظات والمدن والقرى أو البلديات، وذلك من أجل إدارة المرافق والمصالح المحلية المتنوعة التى تقدم الخدمات لسكان المنطقة صحية، وتعليمية، ومواصلات وكهرباء ومياه

وعادة ما تدار هذه المرافق الأقليمية عن طريق مجالس محلية منتخبة تتمتع بالاستقلال في مواجهة السلطة المركزية مع خضوعها لرقابتها واشرافها في الحدود التى بينها القانون

2/1/2 اللامركزية الادارية المرفقية (المصلحية)

نشأت الحاجة إلى نمط تنظيمى يتسق مع ازدياد دور الدولة، وولوجها في النشاطات الاقتصادية مثل المواصلات، والغاز، والكهرباء وعليه، تم انشاء منظمات تسمى مؤسسات أو هيئات عامة تمارس كل منها نشاطاً واحداً، وتتمتع بكيان قانونى مستقل يكسبها الشخصية المعنوية، وتخرج في إدراتها عن الأطر القانونية الحكومية المقيدة

ولقد كان ظهور اللامركزية المرفقية راجعاً إلى بواعث واعتبارات فنية تتمثل في الرغبة في حماية نشاط معين من تعقيدات الجهاز الادارى المركزى وترك الخبراء والفنيين والمتخصصين للنهوض بعملية الادارة بقدر متعاظم من الحرية والاستقلالية

2/2 ركائز اللامركزية الادارية

تشاد اللامركزية الادراية-المحلية والموقفية-على ثلاث ركائز أساسية، وهى تمايز المصالح الذاتية، ووجود منظمات عامة مستقلة لتحقيقها وخضوع هذه المنظمات العامة اللامركزية لرقابة السلطة المركزية

ويتولى المشرع تعيين وتحديد المصالح الذاتية المتمايزة عن المصالح القومية والتى يقوم عليها منظمات عامة لا مركزية

وبإقرار المصالح الذاتية-محلية أو مرفقية-تظهر منظمات عامة لامركزية تمنح الشخصية المعنوية القانونية، وما يترتب على ذلك من التمتع بالحق في اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، ومن ثم الاستقلال عن شخصية الدولة

ويرى جانب كبير من الفقه القانونى الادارى ضرورة تشكيل مجالس ادارات هذه المنظمات العامة اللامركزية عن طريق الانتخاب

ويعتبر استقلال هذه المنظمات العامة اللامركزية استقلالاً نسبياً طالما هى تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية لضمان وحدة الدولة من الناحية

الادارية-المحلية-وعدم خروج هذه المنظمات العامة على حدود ما منح لها من سلطات حتى لاتعمل بمنأى عن سياسات الدولية

ويطلق الفقة على الرقابة التى تتم من قبل السلطة المركزية، على المنظمات العامة اللامركزية، مسمى الوصاية الادارية، لأنها تتم من منظمات مركزية مستقلة على منظمات لامركزية مستقلة أيضاً، ويحدد ذلك القانون لكفالة إحترام مبدأ المشروعية بالنسبة لكافة أعمال المنظمات العامة اللامركزية وتحقيق الاشباعات العامة للمواطنين

3-المتغيرات الموقفية

من المنطقى، وبفعل ظروف التطبيق، لايمكن أن توجد المركزية أو اللامركزية النقية، أو الصرفة، لأن واقع الحال يثبت أن هناك خليطاً منهما ويميل تارة ناحية المركزية وتارة أخرى ناحية اللامركزية و دائما ما تستدعى الظروف والشروط الحالة-المتغيرات الموقفية-الميل إلى احداهما

1/3 المتغيرات الموقفية-المركزية

يمكن التعرف على عدة متغيرات موقفية تدعو إلى تطبيق المركزية وهى

1/1/3 الرغبة في تأكيد الوحدة السياسية والقانونية للدولة، بتوحيد أساليب وأنماط الأداء داخل ارجاء التنفيذية في كامل أقليم الدولة

2/1/3 عندما ينتاب الدولة مناخ الأزمات سواء في المجال العسكرى أو الاقتصادى أو الاجتماعى، مما يستدعى رؤية قومية موحدة، تستطيع أن تتعامل مع كافة المتغيرات السريعة في ظل هذا المناخ وبما يحقق أهداف الدولة

3/1/3 يغرى أقليم الدولة المحدود نسبيا، والتجانس السكانى من الناحية العرقية والثقافية، وبتطبيق المركزى والوسع فيها .

4/1/3 تميل الحكومات في الدول النامية ذات الطابع العائلى والعلاقا القبلية إلى تركيز السلطات رداً لاستخدامها في مصالح خاصة جالبة للفساد، (وحتى أن

طبقت المركزية فهي ليست بمانعة للفساد)-مع ضمان التحسب لمسببات الفساد الأخرى وهي كثر

2/3 المتغيرات الموقفية اللامركزية

تتوفر مجموعة من المتغيرات الموقفية الداعمة لتطبيق اللامركزية هي:

1/2/3 عندما تتفاوت الظروف التى تنتاب أقاليم الدولة، وعندما يختلف نشاط الوحدات المصلحية فيها يكتفي في ذلك بالرقابة الإجمالية من قبل السلطة العليا.

2/2/3 بعد أن تتغلب الدولة على أزماتها وتعيش مناخ الاستقرار، ويبعد شبح الانحراف والاستغلال عن العلاقات الاجتماعية السائدة، يمكن أن يتاح للمستويات الأدنى مزيد من الاختصاصات.

3/2/3 كلما استع اقليم الدولة، وكلما كانت الدولة مركبة، مما يوفر صعوبة في السيطرة من ناحية، ومن امكانية توحيد النشاطات والتنسيق بين كافة العلاقات بين أبنائها.

4/2/3 وجود بعض المنظمات ذات النشاطات الاقتصادية أو الاجتماعية أو حتى الخدمية، والتى تحتاج إلى فعاليات اداراة تجنح إلى السرعة تبعد عن الاجراءات الروتينية البيروقراطية، حتى تحقق الثمار المرجوه منها.

5/2/3 اذا ما ترسخت مفاهيم الديمقراطية والمشارة وتخللت صفوف الشعب فسوف تكون اللامركزية الادراية في منظامت الدولة إحدى صور ومظاهر ممارسة الديمقراطية.

الفصل الخامس

التخطيط

الفصل الخامس

التخطيط

تخضع فعاليات المنظمات في عصر العولمة، الذى تسيطر عليه المعلوماتيه لظروف بالغة التعقيد والتشابك، حيث يكاد العالم يختزل في قرية واحدة، وذلك كناية عن قرب المسافات التى كادت أن تتلاشى، ومن ثم كأن العلاقات والاتصالات قد أصبحت تتم بشكل مباشر، ووجه لوجه، وهذا بالضبط ما أوضحته كتابات علماء الاجتماع عند وصفهم لمناشط وفعاليات القرية

وبالرغم من ذلك الاتصال، وكثافة معلوماته، الا أن المشكلة زادت عمقاً وربما أفرزت تساؤلات عدة، متى؟ وكيف؟ وكم، ما هو موعد الاتصال وكيفية اتمامه وماهو كم المعلومات المطلوب من المتاح، وحتى تتوفر الاجابات، لابد من التبصر والإعداد المقدم، والتعرف على ماهو المطلوب، أى لابد من تحديد الهدف أولاً ثم معرفة كيفية الوصول إليه

ومن ثم بات التخطيط المبنى على أسس علمية، هو الشغل الشاغل للمنظمات العامة-وغيرها-حيث من خلاله يمكن تحقيق الأهداف المرصودة، عبر الطريق المناسب الذى يتم تعبيد مساراته، وبالتالى التوظيف العلمى الدقيق لما هو متاح من امكانات، وفي ظل ما هو من مفروض من قيود ومعوقات

ويستعرض هذا الفصل موضوع التخطيط عبر المباحث التالية

المبحث الأول ماهية التخطيط

المبحث الثانى دعامات التخطيط

المبحث الثالث التخطيط على مستوى الدولة

المبحث الرابع خصائص التخطيط وفقاً للأنظمة الاقتصادية

المبحث الخامس مراحل التخطيط

المبحث الرابع مؤثرات على التخطيط.

المبحث الأول

ماهيــة التخطيـط

يستعرض هذا المبحث، تعريف التخطيط، وأهميته، والغرض منه، حتى يمكن التعرف على ماهيته، كبداية للولوج في موضوعات تخطيطية أخرى

1-تعريف التخطيط

تعددت المحاولات التى حاولت تعريف عملية التخطيط، وذلك على الرغم من وجود المفهوم متغلغلاً في أعماق ووجدان كل فرد، حيث أن الناس بصفة عامة يقومون بالتفكير لما سيعملونه، سواء لفترات قصيرة، أو لفترات متوسطة، أو لفترات طويلة

تبنى كلمة التخطيط لغة من مادة خط؛ والتى تعنى أقصر مسافة بين نقطتين، ويقال خطط الأرض والبلاد أى جعل لها حدوداً، وخطط المكان قسمه وهيأه للعمارة وعليه، الوصول من أقصر الطرق؛ ومعرفة البداية والنهاية، والإعداد والتهيئة وصولاً لما يستهدف

وفي الاصطلاح هناك من التعاريف المتعددة التى أوردها رواد وكتاب التنظيم والإدارة

ويوضح جوتز أن التخطيط هو اختيار في جوهرة، تظهر الحاجة إليه عندما يتحب المنظمة عن بدائل التصرفات الممكنة

وتعريف كونتز أن التخطيط هو التقرير المقدم لما يجب عمله، وكيف يمكن عمله، ومتى يمكن عمله، ومن الذى يقوم بالعمل وذلك لتغطية الفجوه بين ما نحن فيه، وما نرغب في الوصول إليه

وتناوله درويش على أنه عملية ادارية تكفل ايجاد البدائل والاختيار من بينها في مجال الأهداف أو السياسات أو الاجراءات أو البرامج المرسومة

ويفسره الديب باعتباره عملية متسمرة ومستقبلية في طبيعتها، وتتجه إلى الإعداد المقدم والمتكامل وصولاً إلى نتائج وانجازات مستهدفة، في ضوء الموارد المتاحة، وفي اطار مجموعة من القيود والضوابط المعوّقات

ويمكن أن نضيف إلى التعاريف السابقة، التعريف التالى التخطيط هو الاعداد المقدم لما يجب عمله، زمانه، ومكانه، وأدوات التنفيذ، القائمين على أمر التنفيذ، في ضوء المتغيرات المتاحة حالياً والمتنبأ بها مستقبلاً

ويمكن استخلاص مجموعة من النقاط الجوهرية من خلال العرض السابق

1/1 أن التخطيط فعاليات ذهنية، تعتمد على إيجاد اللحمة بين الماضى والحاضر ومستشرفة آفاق المستقبل.

2/1 يعتمد التخطيط التحليلى لمواجهة المتغيرات التى تحيط بالهدف المستقبلى حتى يتم تحقيقه.

3/1 عتمد التخطيط على عمليات الاختيار، اى ارساء أنسب الوسائل الموصلة إلى الهدف، من بين وسائل متعددة قد تظهر أثناء العملية التفكيرية التخطيطية.

4/1 تحتوى عملية التفكير التخطيطية على كافة الفعاليات:العمل الزمان المكان الأدوات، الأفراد، الفرص، التهديدات: اختزالاً هى عملية شاملة جامعة مانعة

2-أهمية التخطيط

يستخدم التخطيط لاحداث التأثيرات المستقبلية المطلوبة، ولبلوغ الغايات والنهايات المستهدفة، ولتعبيد مسارات بعينها تقود إلى الأهداف، وللاستفادة في عمليات الرقابة ونفصل ذلك فيما يلى

1/2 مواجهة المستقبل

ينهض التخطيط على عمليات التنبؤ بالمستقبل، وعادة ما يكتنفة الضباب والغموض، وإذا لم يحاول المدير تحسس وضعه وسط الضباب أو محاولة تقليل كثافته، وإذا لم يسع إلى كشف مسببات الغموض، بالضرورة سيضل ولن يصل إلى

مبتغاه وعليه، فإن من يخطط فإن مشكلات المستقبل ستكون منظورة ومعروفة بالنسبة له

2/2 المسارات الهدفية

تتعدد الطرق والمسارات التى يمكن من خلالها الوصول إلى الهدف وتختلف فيما بينها من حيث الطول، ومن حيث التعبير وعليه، بالرغم من أن كلا منها تصل إلى الهدف، إلا أن مقدار الجهد والوقت والتكلفة سيختلف، ومن ثم فالتخطيط سوف يصل بالمخطط إلى الهدف من أقصر الطرق، لأنه يختار المسارات الهدفية بعينها دون غيرها

3/2 الكفاءة

يحقق التخطيط استخدام أفضل النشاطات بما يحقق أحسن النتائج بأقل التكاليف الممكنةومن ثم تتوفر الكفاءة في الأداء بصفة عامة وتتحق الفعالية (تحقيق الأهداف) بأسلوب رشيد

4/2 معايير الرقابة

تعنى الرقابة التحقق من مدي تحقيق الأهداف، ولايمكن إيجاد رقابة اجرائية بدون توفر معايير أى مقاييس للأداء حددت مسبقاً، وهذه المقاييس تشتق من الأهداف التى توخى التخطيط تحققها

3-الغرض من التخطيط

عندما يدور التساؤل لماذا نقوم بالتخطيط، على الرغم من أنه عملية تستهلك وقتاً، ومن ثم جهداً، ومن ثم مالا، ستكون الاجابة بالقطع هى أن الفائدة المرجوة من التخطيط أكبر بكثير مما ينفق عليه

فالتخطيط يحدد المسارات التى سوف تجتازها المنظمة، ويلقى عليها بالأضواء الكاشفة التى توضح زواياها وتخومها، ويحدد النشاطات وتوقيتاتها والوسائل المستخدمة معها، وتخصص كل فرد يعمل فيها ؛ وكيفية تعديل المسارات أو

النشاطات أو الوسائل أو الأفراد عند الضرورة: أى التعديل والتشكيل وفقاً للظروف المتغيرة وعليه، عدم العشوائية، والوقاية من الأحباط، وفقدان الهدف عن الأداء

المبحث الثانى

دعامات التخطيط

يتكئ التخطيط على دعامات يمكن اجمالها في الأهداف، والتى بدونها لايمكن بناء أى تخطيط، وحتى يمكن ارساء الأهداف المتوخاة، لابد من وجود معلومات حول رغبات وتطلعات الشعب وحول الامكانات والفرص والتهديدات وعليه فالمعلومات بمثابة حقائق يعتمد عليها خاصة المعلومات عن المستقبل ولن تجدى الأهداف، والمعلومات، بدون تمتع الشعب بما يسمى بالثقافة التخطيطية والتى ترسخ وتعلى من قيمة التخطيط

وفيما يلى عرض للأهداف والمعلومات والثقافة التخطيطية

1-الأهداف

يعبر عن الهدف بأنه القصد، والغرض الذى توجه اليه السهام في اللغة، وأما في الاصطلاح فيرى "فروم" و"آتزيونى" أن الهدف هو

"مجموعة من الأمور المستقبلية المرغوبة، والتى تسعى المنظمة إلى تحقيقها

ويعتقد "سيمون" و"مارش" أن الهدف

"مجموعة من القيود تفرض على الممارسات التنظيمية الحالية والمستقبلية كنتيجة للالتزامات التى تضطلع بها المنظمة وأيضا القرارات التى يتخذها القائمون على ادارتها

وتشير الأهداف أيضاً إلى الغايات والنهايات المراد الوصول إليها، في ضوء الموارد والامكانات، والمتغيرات الأخرى الفاعلة

ويمكن النظر باعتبارها عملية ديناميكية، تحدد من خلالها المنظمة مستوى الطموح المستقبلى والمأمول، في حدود مجموعة من القيود المعلومة

ومن ثم لاتعدو أن تكون عملية صياغة الأهداف سوى تخصيصاً للموارد المتاحة كالأموال، والقوى العاملة، والامكانات، والموارد سواء الطبيعية، أو غيرها

1/1 الشروط الواجب توافرها في الأهداف

يجب أن يتوفر في الأهداف مجموعة من الشروط، حتى يؤدى التخطيط ثماره.

1/1/1 واضحة، وصريحة، ومفهومة من اؤلئك المنفذين في المنظمات العامة.

2/1/1 عملية يمكن الوصول إليها، وليست مجرد أحلام يتعذر تحقيقها.

3/1/1 مرتبطة بأهداف الجمهور، التى تسعى المنظمات العامة لتحقيقها، ومن ضمانة التعاطف الجماهيرى، وتعاون العاملين في المنظمات العامة.

4/1/1 قابلة للقياس، وليست مجرد مواصفات عامة، وياحبذا لو صيغت بطريقة اجرائية على المستويات التشغيلية في المنظمات العامة.

5/1/1 عدم التعارض مع القيم الاخلاقية السائدة في المجتمع

2/1 المزايا التى يوفرها تحديد الأهداف

يترتب على تحديد الأهداف العديد من المزايا، لعل أبرزها ما يلى:

1/1/1 تعمل الأهداف كمرشد ودليل لكافة الجهود الفردية والجماعية، حيث تحدد الاتجاه والمسار الذى يجب أن تسلكه هذه الجهود.

2/1/1 تضفي الأهداف الشرعية على القرارات المتخذة للتنفيذ، وتوفر للعاملين أساس الدفاع عن تصرفاتهم طالما هى في اتجاه تحقيق الأهداف.

3/1/1 يشتق من الأهداف المعايير التى تستخدم كمقياس لنتائج الاداء، ومن ثم فهى تيسير مهام فعاليات الرقابة.

4/1/1 تؤثر الأهداف على عمليةاختيار نمط البناء التنظيمي المناسب الأخذ به وأيضاً الممارسات الادراية الملائمة لتحقيقها.

5/1/1 تحدد الأهداف كمية ونوعية المعلومات المطلوبة

2- **المعلومات**

تنتج المعلومات من البيانات والتى يعبر عنها بالحقائق الخام والتى تتمثل في ارقام أو كلمات أو أجمل أو فقرات وما إلى ذلك، ولكن لا يمكن الاستفادة منها

مباشرة؛ ولذلك لابد من إدخال النشاطات التحويلية عليها بتشغيلها، أو تقييمها أو تفسيرها، أو ماشابه ذلك؛ وبالتالي يمن الاستفاده منها مباشرة.

وعليه، فيمكن الاعتماد على معيار مدى الاستفادة للتفرقة بين البيانات والمعلومات، لانهما من جنس واحد، ولكن الاختلاف بينهما في الدرجة فقط وسيلاحظ المتتبع للسياق التالى أن المخطط بحاجة ماسة إلى معلومات يستفيد منها مباشرة، وقد يحصل على بيانات ويقوم بتشغليها، أو يعهد بذلك لآخرين

ويحتاج التخطيط معلومات تاريخية ومعومات مستقبلية، وتوضح ذلك فيما يلى

1/2 المعلومات التاريخية

يشير مصطلح المعلومات التاريخية: إلى تلك المعلومات التى سبق جمعها من قبل، ويحتاج التخطيط إلى المعلومات والاحصائيات المتعلقة بكافة الوسائل والامكانات المادية والبشرية اللازمة للتخطيط، على أنه يجب أن تكون هذه المعلومات والاحصائيات على درجة عالية من الدقة، والكمال

وتتعدد المنظمات العامة التى تجمع البيانات وتشغلها وتقيمها وتفسرها بحيث تحولها إلى معلومات جاهزة للاستفادة منها، ففي مصر مثلا الجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء والجهاز المركزة للتنظيم والادارة، والجهاز المركزى للمحاسبات من خلال تقاريره الرقابية

2/2 المعلومات المستقبلية-التنبؤ

يتعامل التخطيط أساساً مع المستقبل حيث سيوضع موضع التنفيذ بعد اعداده وهاهنا المستبقل عينه؛ ولذلك لابد من التعرف على هذا المستقبل ولن يتم ذلك الا من خلال عمليات التنبؤ

ويعبر عن التنبؤ بأنه محاولة منظمة لاستطلاع المستقبل والتحضير له باستقراء الحقائق المعلومه

وتستخدم الأساليب الرياضية والاحصائية لتشغيل المعلومات الماضية والحاضرة، مع تحديد القيود والفرص والتهديدات، ومن ثم الوصول إلى النتائج المستقبلية، ولعل أهم الوسائل الرياضية والاحصائية، تتمثل في السلاسل الزمنية والمتوسطات المتحركة، وتحليل التعادل. كما أن تبحوث العمليات قد ساعدت كثيراً في هذا المجال. فأساليب السمبلكس والترجمة الخطية أفرزت الكثير من المعلومات التنبؤية

وننوه أنه بجانب المعلومات الحاسوبية المتسقبلية الآتية عبر الوسائل الإحصائية والرياضية والمشغلة بواسطة الحسب، هناك ما يسمى بالحس السياسي الذى يمتلكه رجالات الساسية أصحاب المساهمات القوية والفعالة في وضع الأهداف أو التوجية بوضعها في اتجاهات محددة

3-الثقافة التخطيطية

يومئ مصطلح الثقافة في واحد من تعاريفة المتعددة: إلى طريقة أو أسلوب حياة الشعب، فعندما ترسخ قيمة الإعداد المقدم لما يجب عمله وتحديد زمانه وتعيين مكانه، ومعرفة أدوات وأفراد التنفيذ، بالقطع ستنتقى العشوائية، ويسود التفكير العلمي، وعندما يكون للدين فعله، والذى نوجزه في اعقلها وتوكل ويمكن أن نلمح سيادة للفكر التخطيطي

وتأسيساً على ما سبق، ستجد الأجهزة التخطيطية سواء على مستوى الدولة أو على مستوى المنظمات العامة، أفراد الشعب وقد ظهر إيمانهم بالتخطيط وفوائده ومن ثم توفر المعلومات المطلوبة واحترامها واحترام استخدامها، والسعى باستمرار إلى كل ما يضيف إلى بناء تخطيطي جيد يستفاد منه.

المبحث الثالث

التخطيط على مستوى الدولة

يتعلق التخطيط على مستوى الدولة، بمجموعة المنظمات العامة التى تعمل على تحقيق أهداف وسياسات الدولة، بما يوفر متطلبات الجمهور في المقام الأول ويمكن النظر والتعامل مع التخطيط من خلال هذا المستوى الكلى من زوايا ونقاط تحليلية متباينة وعليه، سيتم تناول التخطيط على مستوى الدولة عبر خمسة مطالب

المطلب الأول من حيث النطاق الجغرافى

المطلب الثانى من حيث درجة الالتزام

المطلب الثالث من حيث درجة التفاصيل

المطلب الرابع من حيث درجة توزيع السلطة

المطلب الخامس من حيث المدى الزمنى

المطلب الأول التخطيط على مستوى الدولة-من حيث النطاق الجغرافي

يتنوع التخطيط على متسوى الدولة من حيث النطاق الجغرافي إلى تخطيط قومى شامل، وتخطيط قومى جزئى(قطاعى)، وتخطيط اقليمى

1-التخطيط القومى الشامل

يقوم هذا التخطيط على تقدير الامكانات والموارد المتاحة حالياً ومستقبلاً وتحديد الأهداف المراد تحقيقها في مختلف المجالات، مع التنسيق فيما بينها، بما يحقق التكامل بين مختلف قطاعات المجتمع (زراعة-صناعة-تجارة-سياحة-الخ. .)، ومن ثم سيطرة كاملة للدولة على كافة القطاعات

ويظهر هذا المستوى من التخطيط في الدول التى كانت تطبق النظام الاشتراكى، والتى أضمحلت حاليا، وفي بعض الدول التى تطبق النظام الرأسمالى تمارس نوعاً من هذا النوع من التخطيط كوسيلة لتنظيم وتوجيه مسارات

اقتصادياتها ولكنها تتسم بنوع من الارشاد والتوجيه، ولاتصل إلى شمولية النظام الاشتراكى

2-التخطيط القومى الجزلى(القطاعى)

يقتصر هذا النوع عن التخطيط على قطاع من قطاعات الدولة، مثل القطاع الصناعى، أو القطاع الزراعى، أو القطاع المصرفي، أو القطاع السياحى، أو أى قطاع اخر ويستهدف هذا النوع من التخطيط التغلب على المشاكل أو الأزمات التى تنتاب قطاع معين، حتى لا يؤثر على بقية القطاعات من حيث تحقيق الأهداف ومن حيث التنمية، بوصف العملية الاقتصادية وحدة واحدة تتعدد قطاعاتها

3-التخطيط الأقليمى

يتعلق التخطيط الأقليمية بالأهداف والسياسات والبرامج في منطقة جغرافية معينة من مناطق الدولة، وذلك لتحقيق التوازن بين أقاليم الدولة، حيث يمكن أن توجد أقاليم فقيرة، وأخرى غنية وعليه، ارساء قواعد النمو المتوازن اقتصادياً داخل الدولة، مما ينعكس بأثاره الاجتماعية على شعبها

المطلب الثانى التخطيط على مستوى الدولة-من حيث درجة الالزام

ينقسم التخطيط على مستوى الدولة من حيث درجة الالزام، إلى تخطيط اجبارى ملزم، وتخطيط اختيارى غير ملزم

1-التخطيط الاجبارى الملزم

يكون التخطيط اجبارياً وملزماً عندما تملك الدولة مقومات فرض أهدافها وسياساتها وبرامجها، وذلك عندما تسيطر على كافة المنظمات الاقتصادية-القطاع العام-ويبدأ مستوى الالزام من الجهاز المركزى للتخطيط وحتى مستوى الوحدات القائمة بالنشاطات، ولايسمح لأى مستوى أو أى وحدة بالخروج على هذا الالزام، ولعل هذا من أهم سمات النظم الاشتراكية

2-التخطيط الاختيارى غير ملزم

تقوم الدولة بتحديد الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، وتحدد السياسات والبرامج المدعمة لها، ويبدأ القطاع الخاص بالسير على هدى ما حددته الدولة دونما اجبار أو فرض سيطرة، ويتعبر التخطيط ها هنا أحد البدائل التى يمكن أن يأخذ بها هذا القطاع صاحب القوة النسبية الأكبر . ويتضح ذلك بجلاء في النظم الرأسمالية: ويطلق عليه التخطيط التأشيرى

المطلب الثالث التخطيط على مستوى الدولة-من حيث درجة التفاصيل

يندرج تحت التخطيط على مستوى الدولة من حيث درجة التفاصيل نوعان الأول التخطيط التفصيلى، والثانى التخطيط الاجمالى

1-التخطيط التفصيلى

يحتوى هذا النوع من التخطيط على تحديد دقيق ومفصل للأهداف والسياسات والبرامج، ويوضع لها الاجراءات المرتبطة بالتتابع الزمنى، وعليه سيطرة كاملة من جهاز التخطيط القومى، وانعدام الحرية لوحدات التنفيذ ويتحقق ذلك في النظام الاشتراكى

2-التخطيط الإجمالى

تصاغ الأهداف بصوره نهائية اجمالية وتأتى السياسات والبرامج خلوا من التفاصيل؛ ويستخدم هذا النوع دائماً في الدولة التى تأخذ بالنظام الرأسمالى وكان يعمل به في الدول النظام الاشتراكى، والتى تتبع أنظمة التسيير الذاتى (يوغوسلافيا ابان حكم جوزيب بروزتيتو)

المطلب الرابع التخطيط على مستوى الدولة-من حيث درجة توزيع السلطة

يتضح من تعبير درجة توزيع السلطة مدى تركيز هذه السلطة، والذى يفرز نوعين من درجة التوزيع وهما المركزية واللامركزية، يمكن أن نلمح التخطيط المركزى والتخطيط اللامركزى

1-التخطيط المركزى

عندما يقوم الجهاز المركزى للتخطيط بوضع كافة الخطط القومية ودون السماح بمشاركة المستويات الأقل في صلاحيات اقرار هذه الخطط، يطلق على النوع من التخطيط: التخطيط المركزى والذى هو سمة أساسية من سمات النظام الاشتراكى

2-التخطيط اللامركزى

اذا اتيح للمستويات الأدنى ووحدات التنفيذ فرصة المشاركة والتأثير الايجابى في تحديد الأهداف والسياسات والبرامج، يطلق على التخطيط مصطلح التخيط اللامركزى، ويطبق هذا النوع في الدول التى تمنح أقاليمها سلطات ادارة هذه الأقاليم ذاتياً، وفي بعض النظم الاشتراكية ذات التسيير الذاتى

المطلب الخامس التخطيط على مستوى الدولة-من حيث المدى الزمنى

يظهر من خلال هذا المستوى، ثلاثة أنواع التخطيط وهى: التخطيط طويل الأجل، والتخطيط متوسط الأجل، والتخطيط قصير الأجل، وبالضرورة فإن حجم الأعمال التى تتطلبها الأهداف هى الداعية إلى وجود هذه الأنواع الثلاثة

1-التخطيط طويل الأجل

يمتد مجال التخطيط طويل الأجل إلى سنين عدة، كعشر أو خمس عشرة سنة أو أكثر نسبياً، وينجلى من خلاله الأهداف الرئيسية فقط دونما تفاصيل وهو ضرورة لاغنى عنها للدولة، على الرغم من صعوبات التنبؤ بالمتغيرات المستقبلية لفترات طويله نسبياً

2-التخطيط متوسط الأجل

يغطى التخطيط متوسط الأجل فترة زمنية تحصل حتى خمس سنوات أو أكثر قليلاً، وتبدأ سنواتها الأولى بأهداف أكثر تحديداً وتفصيلاً ثم تتجه إلى العمومية نسبياً فى سنواتها التالية، وغالباً ما يقسم التخطيط طويل الأجل، إلى مجموعة من الخطط متوسطة الأجل، مثل الخطط الخمسية فى بعض الدول

التخطيط قصير الأجل

يقصد بالتخطيط قصير الأجل، تلك الخطط التى تعد لمدة سنة، وهى تعد شريحة من خطة خمسية، والتى هى جزء من خطة طويلة الأجل

وعليه، فهى خطط تفصيلية تتولى تحديد الأهداف الفرعية والوسائل التنفيذية للخطط طويلة الأجل عبر الخطط متوسطة الأجل؛ ويمتاز عن الخطط طويلة، ومتوسطة الأجل، بأنها تمتلك التبصر بمتغيرات المرحلة الزمنية، ويتاح لها فرصة المرونة اللازمة للتفاعل مع المتغيرات الموقفية الفاعلة

المبحث الرابع

خصائص التخطيط تبعاً للأنظمة الاقتصادية

من خلال العرض التحليلى السابق للخطيط على مستوى الدولة، وعبر الأبعاد التحليلية المتباينة، أطلت الأنظمة الاقتصادية التى تعتنقها الدول قسراً من بين ثنايا السطور، موضحة أن مستوى تدخل الدولة لن يقتصر فقط على بعض المنظمات العامة التى توفر الخدمات التقليدية المتعارف عليها فى الدولة الحارسة وأنما قد تمتد نشاطات الدولة وعبر منظمات عامة أخرى ذات سمة اقتصادى

ويحدد النظام الاقتصادى الذى تتبعه الدولة النطاق وطبيعة الدور الذى تلعبه أجهزة الحكومة فى المجتمع، وقدرتها على القيام بهذا الدور، وكذلك طبيعة البناء التنظيمى والادارى المرتبط بما تقوم به الحكومة من وظائف ونشاطات

ويمكن أن نميز بين نوعين كبيرين-يندرج تحتهما أكثر من شكل-من الأنظمة الاقتصادية وهما النظام الاشتراكى الذى يقوم على الملكية العامة لأدوات ووسائل الإنتاج، والنظام الرأسمالى الذى يقوم على الملكية الخاصة لأدوات ووسائل الأنتاج

ويدرك المتتبع أن هناك بعض الدول التى تحاول أن تجمع ما بين النظامين السابقين، ليظهر عندها قطاع الملكية المختلطة، والذى يحتوى على ملكية عامة وملكية خاصة لأدوات ووسائل الأنتاج فى المجتمع؛ وهذا النظام أيضاً له أشكال متعددة

وفيما يلى سمات التخطيط فى الدول التى تتبع الأنظمة الاشتراكية، وفى الدول التى تتبع الأنظمة الرأسمالية

1-سمات التخطيط فى الأنظمة الاشتراكية

تقوم فلسفة التخطيط فى الدول الاشتراكية على أن اتباع المنهج العلمى الذى يحدد مسارات محددة وواعية لكافة نشاطات المجتمع وخاصة النشاط الاقتصادى هو العاصم للدول من تبدد وضياع مواردها واختلال التوازن بين جماهير الشعب

وعليه يعتمد على التخطيط القوى الشامل، والذى يحتوى في طياته التخطيط القطاعى والاقليمى، ويأخذ التخطيط الطابع الالزامى ولايترك لوحدات الدولة أى اختيار، وتحتوى الخطط على كافة التفاصيل المطلوبة، حتى تضمن التنفيذ تماماً كما هو مخطط له، ويقوم الجهاز المركزى للتخطيط بوضع الخطط التى توسم بأنها خطط مركزية

وعلى مستوى المنظمات العامة سنجد أن نصيبها من التخطيط محدد ومقدر، بدون تدخل منها، ولا تستطيع أو تملك المرونة؛ لأنها ملزمة بالتنفيذ فقط وكما هو محدد لها، وتنتفي الديمقراطية لأن الخطط تأتى بواسطة جهاز مركزى للتخطيط، وتغطى الخطط على مستوى المنظمة نفس المدى الزمنى الذى حدده الجهاز المركزى للتخطيط

ويقع على عاتق جهاز التخطيط المركزى، العبء الأكثر، وأن شئناً الدقة العبء الكلى، حيث تتلبور أبعاد نشاطاته في تحديد استراتيجيات التنمية طويلة ومتوسطة الأجل، بعد أن يتم الاستقرار على الأهداف بمختلف مستواها بواسطة القيادات السياسية الحاكمة في الدولة، ثم يحدد فروع الأداء التى سيتم التركيز عليها، وتحديد الأساليب والوسائل التكنولوجية، وتحديد العلاقات بين قطاعات النشاطات المختلفة، ثم اعداد البناء المتكامل للتخطيط، وأخيراً تحديد المعايير والمقاييس التى يمكن من خلالها التعرف من مدى تحقق النجاح

2-سمات التخطيط في الأنظمة الرأسمالية

تنهض فلسفة التخطيط وادارة الاقتصاد القومى في الدولة الرأسمالية على حرية السوق، وأن التوام يتحقق ذاتياً، ومن ثم يتم توجية الموار د للاستخدامات المثلى وعليه تتحقق اشباعات ومصالح أفراد المجتمع، اذا تدخلت الدولة بالتخطيط فسوف يكون بقدر معين، لايسمح بالمساس بنظام السوق الحر وتلقائيته

وتأسيساً على ماسبق، فقد يأخذ التخطيط طابعاً جزئياً، وله صفة اختيارية غير ملزمة، اى أنها توجيهية، وتتصف بدرجة محدودة جداً من المركزية حيث

لايظهر جهاز للتخطيط المركزي، كما يوسم بأنه تخطيط قصير المدى لأن التخطيط طويل ومتوسط الأجل يحتاج لسيطرة كبيرة من الدولة

وعلى مستوى المنظمات العامة سيتوفر لها النصيب الأوفى في وضع التفاصيل ومن المرونة الكافية، طالما هو تقدم بالتنفيذ تحت مظلة ما وضع لها من أهداف في ميزانية الدولة التي تنهض على البرامج والأداء، وتحاسب هذه المنظمات على تنفيذها للخطط في المدى الزمني القصير

ويعتمد التخطيط في الأنظمة الرأسمالية، على عدة أدوات، فهناك الموازنة العامة للبرامج والأداء والتي تركز على الأهداف المتوخاة، والسياسات المالية من خلال السياسات الضريبية والاقتراضية، والسياسات النقدية التي تحدد سعر الفائدة وكميات النقد المتاحة، وأخيراً القطاع العام ليعلب الدور الذي لن يستطيع القطاع الخاص أن يقوم به، أو يقدم عليه

المبحث الخامس

مراحل التخطيط

بعد التعرض لغالبية معلومات هذا الفصل والمفضية إلى ارساء تعاريف للتخطيط يستطيع المتلقى أن يتبنى احداها، والاشارة إلى الدعامات التى يرتكن عليها التخطيط، وكيفية النظر اليه على مستوى الدولة من زوايا تصنيفيه متعددة ثم استعراض أبرز الملامح التخطيطة في النظامين الاشتراكى والرأسمالى يدور التساؤل عن كيفية اجراء البيان التخطيطى، أو ما هى مراحل وضع الخطط

يستعرض هذا المبحث مراحل التخطيط

1-تحديد الأهداف

تعرف الأهداف بأنها الغايات أو النهايات المراد الوصول إليها، في ضوء الموارد والامكانات المتاحة

ينهض التخطيط، على أهداف سبق تحديدها على أسس واعية منطقية ومقبولة وممكنة التحقيق وقابلة للقياس-أنظر المبحث الثانى

وتحدد الأهداف بصورة إجمالية في التخطيط طويل الأجل، ثم تحديد التفاصيل-بنسب معينة-في التخطيط متوسط وقصير الأجل

وتقوم الأجهزة الدستورية في دلو الأنظمة الاشتراكية اللجنة المركزية للحزب، والمجلس التشريعى، ومجلس الوزراء، بوضع الأهداف في ضوء الفلسفة الاجتماعية والاقتصادية التى تقوم عليها الدولة، كما يعبر قانونها الأساسى وهو الدستور

وفي ظل الأنظمة الرأسمالية الديمقراطية، يدخل تحديد الأهداف في صميم عمل السلطة التشريعية المختصة أساساً بتحديد السياسة العامة للدولة واعتماد المبالغ اللازمة لتنفيذها

وتوضح فعاليات الواقع أن السلطة التنفيذية-في هذه الدول-هى التى توضع الأهداف العامة، وينحصر عمل السلطة التشريعية في الموافقة أو الاعتراض ولكن تستقل تماما السلطة التنفيذية بوضع الأهداف الجزئية والفرعية المنبثقة من الأهداف العامة، ومن ثم تقوم على تنفيذها

2-تحديد الوسائل

يتطلب التخطيط بعد تحديد الأهداف، أن تحدد الطرق والوسائل التى من خلالها ستحقق الأهداف، مثل العناصر المالية، والعناصر البشرية، وغيرها مما يعتمد عليه كوسيلة ليس هذا فحسب، بل لابد من وجود البيانات والاحصائيات الكافية والدقيقة عن هذه الوسائل حاضراً ومستقبلاً، وتستعين الدولة في ذلك بالمراكز البحثية سواء التى تعمل على مستوى الدولة كالجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء في مصر، أو كالجامعات سواء الحكومية أو الأهلية

2-اعداد واقرار الخطط

تظهر صورة الخطط في شكل كلى وعام من حيث النشاطات، والزمن، و المكان، وأدوات التنفيذ ووسائله، والجهود البشرية التى ستقوم على التنفيذ

وتقسم هذه الخطط إلى خطط فرعية لكل القطاعات التى يمتد إليها نشاطات الدولة، مع تحديد المدة الزمنية اللازمة وينبثق من هذه الخطط الفرعية المشروعات والبرامج، والتى توضع موضع التنفيذ وفق السياسات المحددة والقواعد والإجراءات المنصوص عليها

ويراعى عند اعدا واقرار الخطط، توفير المرونة اللازمة، حيث أن التنفيذ يكون في طيات المستقبل وعليه، القابلية للتعديل والتشكيل، وفقاً لمتطلبات المستقبل، التى تكون في رحم الغيب عند الاعداد

ويدرك المتتبع أن المرونة لا تعنى تغيير أو استبدال الأهداف، وانما هى في مضمونها تطويع للظروف الطارئة وتذليل العقبات ومن ثم فهناك بدائل للمسارات والطرق فحسب

4-التنفيذ

بعد اعداد واقرار الخطط، تتخذ الاجراءات لوضعها موضع التنفيذ، ولذلك تظهر الخطط في صورة تفصيلية على جميع المستويات الناهضة على التنفيذ لذا يلزم التأكد من فهم أولئك المنفذين وأيضاً المواطنين للمشروعات والبرامج، حتى يسهم كل منهم في تنفيذها وتحقيق أهدافها

وتنهض الأجهزة المناطة بالاعداد والاقرار بالتعاون مع المنفذين باعداد الوثائق والمستندات التى توضح كيفية التنفيذ بأسلوب كمى، حتى يكون هناك أساس للرقابة

وتصدر منظمات التنفيذ القرارات والتعليمات الضرورية لتنفيذ الخطط مع تنسيق فعاليات التنفيذ فى ضوء الأولويات التى تقررت، واتخاذ اللازم بصدد عمليات التنظيم الادارى اللازم للمنظمات المنفذة، وتدعيمها بالعاملين الأكفاء والعمل على تحقيق الكفاءة والفعالية للأداء

5-التقويم

تفصح لفظه القتويم في معناها الاصطلاحى العام عن التأكد من مدى وصول الأداء إلى تحقيق الأهداف، واكتشاف الانحرافات، ودفع تيار التصحيح إلى هذه الانحرافات، لتجاوزها

وتقوم المنظمات التنفيذية بمتابعة تنفيذ الخطط، ومن ثم اعداد التقارير الدورية عن حالة الأداء ومدى التقدم في التنفيذ، واكتشاف الصعوبات التى تواجه التنفيذ وتقدير مدة الحاجة إلى اجراء تعديل، أو تأجيل، أو زيادة مواد، وما إلى ذلك من اجراءات تصحيحية

وفضلاً عن هذه الفعاليات التى تندرج تحت الرقابة أصلاً، فإن منظمات الدولة المنوطة بالرقابة تستوفي من خلال ذلك دراساتها حول مدى تحقيق الدولة لأهدافها المحددة سلفاً، ومن ثم ينجلى مدى النجاح/الفشل، حتى يؤخذ ذلك في الحسبان عند اعداد واقرار الخطط الجديدة في المستقبل

المبحث السادس

مؤثرات على التخطيط

تدور كلمة التأثير حول امكانية اخضاع الشئ للتوجه ناحية معينة من خلال هذا المبحث سوف نرى فعاليات تأثيرية، تأخذ-أو تحاول أن تأخذ-التخطيط ناحيتها، أو حتى تحور من مساراته الأساسية، حتى يستجيب لها أو تطوعه

وهناك عدة عوامل تأثيرية عند تحديد الأهداف واقرار الخطط وتنفيذها، هى الدستور، والايديولوجية، و النظام الحزبى، وجماعات الضغط، والرأى العام وأخيراً امكانات الدولة وظروفها

أ- الدستور والايديولوجية

ترجع كلمة الدستور إلى اللغة الفارسية، ومعناها "الأساس"، ويعبر عنها بالعربية بالتشريع الأساسى، والذى هو مجموعة القواعد القانونية التى تحدد نظام الحكم فى الدولة، والسلطات العامة بها من حيث تكوينها واختصاصاتها والعلاقات التى تربطها ببعضها، وتقرر ما للأفراد من حريات وحقوق تجاه الدولة

وكلمة الأيديولوجية Ideology تتكون من مقطعين ideo بمعنى الفكرة و logy بمعنى العلم، والكلمة بمقطعيها تعنى طريقة أو محتوى للفكر، وتترجم أيضاً على أنها مذهب

ويقصد بالأيديولوجية، كمصطلح "العلم الذى يهتم بدراسة الأفكار وخصائصها والقوانين التى تحكمها، و علاقاتها بالمعانى التى تمثلها

"وتعنى الأيديولوجية فى الدستور الفكر المذهبى" الذى يسيطر على أحكام الدستور، فمثلاً فى مجموعة الأفكار الأساسية فى الفلسفة السياسية التى استقرت فى التخطيط

فعندما يحدد الدستور ان الدولة ملزمة بتوفير التعليم المجانى، والرعاية الصحية للمواطنين، وقيادة التنمية الاقتصادية، يظهر كل ذلك عند تحديد الأهداف، وأولويات المشروعات والبرامج الواجبة التنفيذ

وقد يظهر في الدستور انحياز ناحية الملكية الخاصة، مع وضع الضمانات الكافية لها، ورسم الحددود التى يجد أن تتدخل فيها المنظمات الحكومية بصفتها حامية وميسرة لاصحاب هذه الملكيات؛ وبالتالى ينعكس كل ذلك على تحديد الأهداف وأولويات المشروعات والبرامج الواجبة التنفيذ

وتأسيساً على ما سبق، فالفكر المذهبى الدستورى ينعكس إلى أبعد مدى في البناء السياسى والاقتصادى والاجتماعى، فثمة فكر تأتى نصوصه للمحافظة على ما هو قائم، أى جاء ليحافظ، وآخر يحدث تغييرات محددة المدى، أى صيغت لاعداد بناءات مجتمعية جديدة مقصودة وعليه، فالغايات التى تتغياها الدولة وترنو اليها تحدد من خلال الفكر المذهبى الدستورى، ومن ثم فالتأثير قوى عند اقرار خطط الدولة

2-النظام الحزبى

تعنى كلمة الحزب في اللغة العربية: كل طائفة جمعها الاتجاه إلى غرض واحد؛ ويقال أيضاً حزب الرجل أى أعوانه، وتحزب القوم على شئ بأى تعاونوا عليه

ويقصد بالحزب في الاصطلاح، كل جماعة منظمة تقوم على مبادئ وأهداف مشتركة، وتعمل بالوسائل الديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشئون السياسية والاجتماعية والاقتصادية للدولة، ولذلك عن طريق الاضطلاع بمسئولية الحكم

وفي ظل نظام الحزب الواحد، ينتشرممثليه في كافة مرافق ومصالح الدولة ومن ثم تتكون لديهم فكرة عامة وتفصيلية عن كافة موارد وامكانيات الدوله ومن ثم، التأثير الفعال عند تحديد الأهداف وترتيب الأولويات لبرامج ومشروعات التنفيذ، وأيضاً الرقابة عليها

وتتعقد هذه الممارسة التأثيرية على فعاليات الأهداف والتخطيط عندما تتعدد الأحزاب وتلج في خضم الصراعات لغزو الحكم، حيث يحاول كل حزب أن يعرض وجهة نظره في الأهداف والسياسات الموصلة اليها، وبالقطع فإن الحزب الحاكم

والذى يتمتع بالأغلبية البرلمانية سيتمكن من حسم الصراع لصالحه وبالتالى التأثير على الأهداف والخطط

3- جماعات الضغط

يتشكل المجتمع من مجموعة من الجماعات؛ التى تتجمع في منظمات مهنية أو نقابية، وقد تظهر جماعات تربطها مصالح مشتركة دونما وجود تنظيمات ذات بناء وفعاليات ادارية، وانما يلفها الاحساس بالمصلحة مثل جماعات رجال الأعمال

وتسعى هذه الجماعات للحصول على نصيبها الأوفى -حتى ولو على حساب بقية الشعب- من الموارد والامكانات المتاحة، وذلك عن طريق التأثير على المنظمات الحكومية، أو البرلمانية، أو الشعبية التى تمتلك مقدرات تحديد الأهداف، وتوزيع الموارد عليها؛ وذلك سواء بالانضمام إليها، أو احداث تأثيرات فاعله من شأنها لفت الانظار اليها، والعمل على تحقيق مصالحها وبالتالى، التأثير على الأهداف والخطط على مستوى الدولة

4- الرأى الفعال

يتمثل الرأى العام فى تلك الأفكار أو المعتقدات التى تتفشى فى غالبية جماعات المجتمع؛ والتى تمثل اتجاهاً قد يستمر لفترة طويلة أو قصيرة نسبياً

ويمثل هذا الإتجاه العام المجتمعى تأثيراً عظيم الأهمية على المنظمات المساهمة فى تحديد الأهداف والخطط، وتلك الفعالة فى عمليات التنفيذ

ويتشكل الرأى العام، ويعبر عنه، ويقاس، من خلال وسائط الاعلام مثل الإذاعة والتليفزيون والصحف كما تلعب التنظيمات الشعبية وجماعات الضغط والمصالح دوراً فى بلورته وتشكيله

وتحرص -دائماً- منظمات الدولة على التعرف على اتجاهات الرأى العام، وما ينتابها مستقبلاً، حتى تعمل على الصياغات الهدفية، والفعاليات التنفيذية التى تكون متسقة معها؛ ولعل هذا من الأمور الجلية والظاهرة فى النظم الديمقراطية،

وعليه التأثير القوى والفعال على تحديد الأهداف، وتنفيذ الخطط على مستوى الدولة

ولكن في الأنظمة غير الديمقراطية، هناك كبت للرأى العام الحر وهناك أساليب دعائية شديدة التأثير تصطنع اراء لصالحها؛ ومن ثم انعدام التأثير على تحديد الأهداف، أو ترتيب الأولويات، أو تنفيذ الخطط وبالتالي، تحمل هذه الأنظمة معاول هدمها طالما تزيف كل شئ ومن ضمنها الرأى العام؛ ولعل شواهد التاريخ في نهايات القرن العشرين شاهدة عندما تلاشت قلاع الأنظمة الاستبدادية الشمولية غير الديمقراطية، الا قليلاً

5-امكانات الدولة وظروفها

لعل التساؤل الذى يحتمل الآن مفاده ماذا تعمل منظمات الدولة التشريعية والتنفيذية والشعبية، على افتراض انها على النهج القويم تسير، ووفق المبادئ والأسس السياسية والتنظيمية تمارس فعاليتها ودائمة النظر والتبصر في الامكانات والموارد المتاحة للدولة، وأيضاً في الظروف التى تعيش فيها الدولة

أن عملية تحديد الأهداف، واقرار الخطط بما تحتويه من برامج ومشرعات، لايمكن أن تتم الا بعد حصر الموارد والامكانات المتاحة والمحتمل أن تكتشف، وذلك عبر وسائل تخطيطية يتحدد من خلالها كافة الطاقات المالية والبشرية والفنية.

فاذا كان هناك توازناً بين الأهداف المأمولة والمشروعة وبين الامكانات المتاحة، وسلم التخطيط، وسلمت الدولة، وحقق ما تصبو إليه، ولكن اذا اختل التوازن خاصة من جانب الامكانات والموارد، فهناك تأثير عظيم على تحديد الأهداف، ومن ثم اقرار الخطط والتنفيذ

وتتباين الظروف التى تحيط بالدولة، فعندما تكون الدولة في حالة سلام مع نفسها، ومع جيرانها، ويسودها التشريعات الطبيعية التى تقنن العلاقات بطريقة يرتضيها الشعب، فإن هناك امكانية لتحديد الأهداف التى يتوق إليها الشعب ومن ثم اقرار الخطط وتنفيذها بما يحقق أولوياته ومصالحه

وعندما يحيط بالدولة ظروف غير طبيعية، مثل ظروف الحرب والأزمات والمشاكل الداخلية؛ وبالتالى تعطل القوانين الطبيعية، ويسود قانون الطوارئ تكون هناك الأهداف التى تتسق مع هذه الحالات، وبالتالى تظهر أولويات بعينها وخطط تفرز البرامج والمشروعات التى في صالح هذه الظروف الاستثنائية غير الطبيعية والمشكلة أن هذه الظروف قد تصبح هى القاعدة، وما عداها الاستثناءات، وهاهنا الطامة الكبرى، حيث يفسر أى تطلع لارساء أهداف طبيعية تعبر عن الآمال المشروعة؛ كأنه الخروج عن المسار والذى يهدد أمن وصالح البلاد هى في وظروف استثنائية

الفصل السادس

التنظيم

التمايز التنظيمي

الفصل السادس

التنظيم

التمايز التنظيمي

يعد التنظيم ظاهر خلاقة، وهي قديمة قدم الحياة ذاتها، وهذه الظاهرة ليست قاصرة على الانسان وحده، وانما تتعداه لتشمل فصائل أخرى من الكائنات الحية مثل النمل، والنحل، حيث تنظم هذه الكائنات وتسعى لتدبير وتوفير كافة مقومات حياتها

أدرك الفرد من قديم الزمن أنه-وحده- ليس بقادر على تغطية حاجاته المتعددة وجهده مهما عظم لايستطيع أن يغشى كافة المناشط الحياتية

وعليه، الاستعانة والتعاون والتفاعل والتعاضد مع الغير من بنى جنسة ليس هذا فحسب، بل ترتيب التعاون والتفاعل وصولاً إلى جهود تحقق الاشباعات لكافة المتعونين، ولن يتأتى ذلك سوىبما يسمى التنظيم

ولكى يمكن سبر موضوع التنظيم، فلقد تناول هذا الفصل المفاهيم الأساسية، والتمايز الأفقى والتمايز الرأسى، عبر المباحث التالية

المبحث الأول في أصل المصطلح

المبحث الثانى التمايز التنظيمى الأفقى

المبحث الثالث التمايز التنظيمى الرأسى

المبحث الأول

في أصل المصطلح

يتناول موضوع التنظيم ظاهرة التكوينات التى تنشأ عن ارادة، وعن عمد وليس التلقائية؛ كحشد من الأفراد يتجمع في مكان معين؛ كتجمع في مطار، أو تجمع مجموعة من الأفراد لمواجهة كارثة معينة؛ دون قصد من أيهم لأخذ دور معين ثم سرعان ما ينفض التجمع أو الحشد بعد زوال المسببات؛ وهو مالا يحدث في التكوينات العمدية والتى تسعى إلى الوصول إلى أهداف محددة-التنظيم

وبداية يشرح هذا المبحث ماهية الفرق بين التنظيم كمنظمة والتنظيم كفاعلية ادارية يمارسها المدير، ومراحل العملية التنظيمية، على النحو التالى

1-كلمة التنظيم بين اللغة والاصطلاح

يعود جذر الكلمة في الانجليزية إلى " organ"، وهى بمعنى عضو أو عضوى وتقضى إلى الشئ المؤلف من أعضاء توفر نظاماً متكاملاً

وفي العربية فأن مادة "نظم"؛ نظم الاشياء نظماً ألفها وضم بعضها إلى بعض أى جعل بينها التآلف والاتساق. كل شئ تناسقت أجزاؤه على نسق واحد أو رتب حبات المسبحة بطريقة معينة حتى يأخذ منها الأداء المطلوب؛ ونظم الشعر وفق نظاما مطلوب لتحقيق الجرس الشعرى

وعليه، فالمادة نظم انجليزياً وعربياً"، تعنى التآلف والتعاضدوعدم الانفصام بسبب الترتيب المقصود الذى بدونه تنعدم الفعالية المطلوبة

وتتعدد التعاريف التى يتبناها الكتاب والفقه الادارى والتنظيمى في الاصطلاح، ويمكن عرض بعضها منها كما يلى

"تصميم الهيكل الذى بتشغيله يمكن أن تتحقق الأهداف

" الشكل الذى تفرغ فيه جهود جماعية لتحقيق غرض مرسوم

"تصميم هيكل المنظمة على الوجه الذى يؤدى إلى التحقيق الأمثل لأهدافها

"تنسيق الجهود البشرية في منظمة عامة بقصد تحقيق الأهداف والسياسات المرسومة بكفاءة عالية، وبأقل تكلفة ممكنة

"عمل اجتماعى مستمر يتم عن وعى وادراك لتنسيق أوجه النشاط البشرى في مجال معين من أجل تحقيق هدف متفق "عليه

"التجمع المنطقى للأجزاء المترابطة لتكوين كل موحد تمارس من خلاله السلطة والتنسيق والرقابة لتحقيق غاية محدده

"الاطار الذى تتحرك بداخله أى جماعة متجهة نحو غرض معين

"هو أجزاء لكل واحد تتواجد في حالة تراص متشد

ويلاحظ على جل التعاريف السابقة أنها قد أغفلت بعض جوانب العملية التنظيمية، التى يتولى زمامها المدير-الإدارة-أو نظر كل منها إلى التنظيم نظرته الخاصة، أو تعامل مع الجانب الأكثر فعالية من وجهة نظره

وتبدأ العملية التنظيمية أساساً من الهدف الذى يسعى اليه من تحالفوا مع بعضهم لتشييد البنيان، وحددوا النشاطات اللازمة للوصول اليه، وتعهدوا هذا البنيان بالاضافة والحذف والتعديل والتحوير حتى يتسق بصفة دائمة، تفاعلاً مع المتغيرات الموقفية

وتحتاج النشاطات الموصلة إلى الأهداف إلى هيكل-معمار تنظيمى يضمها وفق أسس تفرضها المتغيرات الموقفية الفاعلة، ثم البحث عن الأفراد المناسبين، وايجاد العلاقات التى تشمل البنيان ككل وعليه، فيكمن التوصل إلى تعريف فيه درجة شمول أعلى

التنظيم هو ترتيب النشاطات في وحدات هيكلية ذات اختصاصات وشغلها بالأفراد المطلوبين، مع إيجاد العلاقات الأفقية والرأسية، وصولاً للأهداف بكفاءة وفعالية

2-مراحل العملية التنظيمية

تتم عملية التنظيم عبر عدة مراحل، يمكن تناولها كما يلى:

1/2 تحديد الأهداف بوضوح ودقة.

2/2 وضع الاطار التخطيطى المفضى إلى هذه الأهداف.

3/2 تحديد النشاطات المنبثقة من الاطار التخطيطى.

4/2 تصنيف النشاطات وفق أسس تحددها المتغيرات الموقفية، ومن ثم تجميعها في وحدات هيكلية.

5/2 تحديد الاختصاصات لكل وحدة هيكلية(المسئوليات والسلطات).

6/2 تزويد كل وحدة هيكلية بالأدوات والوسائل المادية اللازمة للأداء(أموال- الات-معدات ...).

7/2 شغل الوحدات الهيكلية(الوظائف) بالأفراد اللائقين والمناسبين من حيث الخصائص والمواصفات المطلوبة.

8/2 تحديد العمليات الاجتماعية ذات الديمومة والاستمرار، والتى يطلق عليها العلاقات سواء من الناحية الأفقية أو من الناحية الرأسية

3-بين المنظمة والتنظيم Orgaizizing- Organization:

يحدث كثير من اللبس والخلط على الكثيرين سواء من الكتاب أو المتلقين، لأن الكاتب قد يستخدم اللفظين: المنظمة والتنظيم بالتبادل فيما بينها ليؤديان ذات المعنى، وهكذا أيضاً المتلقى

وإجمالاً نقرر أن المنظمة هى ثمرة وناتج عملية التنظيم، وأما على التفصيل فهناك سطور لابد وأن تكتب

فالمنظمة organization هى الكيان الناتج من العملية التنظيمية والتى تتم عند بداية الخلق التنظيمى، وتصميم المعمار التنظيمى، والبحث عن كافة الموارد سواء المادية أو البشرية التى تعطى له الحياة، وتوفر التفاعل الاجتماعى المفضى إلى الأهداف التى سعى اليها هذا الكيان

والتنظيم Organizing عملية من عمليات الادارة، من خلالها نصمم الهيكل، ونشغله بالأفراد، ونحدد العلاقات، ونوفر الموارد المطلوبة-كما سبق بيانه

ويخطئ من يظن أن العملية التنظيمية، عملية ذات أبعاد تتصف بالفورية وتؤدى مرة واحدة فبعد أن يشاد التنظيم ويكون نتاجه المنظمة-انظر الفصل الرابع-ثم بعد ذلك تأتى الممارسات الادارية هى التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة

وعليه، فهذا الفصل الذى نحن بصدده يتناول ممارسة ادارية الا وهى التنظيم بمعنى organizing، وهى ممارسة متجددة مستمرة مثل التخطيط والوجية والرقابة، لأن المنظمة تعمل في ظل متغيرات وليس ثوابت، ومن ثم تحتاج المنظمة باستمرار إلى إعادة النظر في معمارها التنظيمى، مما يؤدى إلى حذف بعض النشاطات، أو اضافة البعض الآخر، أو دمج بعضها مع بعض، وإلى غيرذلك من الفعاليات الأفقية التنظيمية، مما يستتبعه اتساق في النواحى الرأسية وسيأتى تفصيل لذلك في هذا الفصل

مرة أخرى فهذا الفصل معنى بالتنظيم بوصفة عملية ادارية مستمرة organizing، وليس معنى بالمنظمة ككيان قائم Organization، وقد تم تناوله في الفصل الرابع

المبحث الثانى

التمايز التنظيمى الأفقى

ينصرف التمايز التنظيمى الأفقى إلى تجميع الوظائف التى نشأت من تجميع النشاطات، فى وحدات تنظيمية، وهذا التجميع يتم وفق أسس بعينها تخلق بين الوحدات نوعا من الاختلاف أو التمايز، حيث تتخصص كل وحدة فى تحقيق هدف جزئى محدد

ويستعرض هذا المبحث درجة التمايز الأفقى، وأسس التكوين التنظيمى وعلاقات الأداء الأفقية.

1-درجة التمايز الأفقى

تتحدد درجة التمايز أى عدد الوحدات التنظيمية المتخصصة فى المنظمة بتأثير عدد من المتغيرات نعرض لها فيما يلى

1/1الحجم

يؤدى كبر حجم المنظمة إلى تزايد عدد الأعمال التى تحتاج اليها وصولاً إلى أهدافها، ومن ثم هناك حاجة إلى وحدات تنظيمية متخصصة لامكانية تحقيق الفعالية الادائية والسيطرة والرقابة

2/1 نطاق التمكن

يرمى نطاق التمكن أو نطاق الاشراف إلى عدد المرؤوسين التابعين لرئيس واحد مباشرة وكلما كان هذا النطاق متسعاأى أن عدد المرؤوسين كبيراً كلما زادت أعداد الأعمال فى كل وحدة تنظيمية، ومن ثم قلت اعداد الوحدات التنظيمية المتخصصة والعكس صحيح فى حالة نطاق الاشراف الضيق الذى سيوفر درجة أعلى من التمايز الأفقى، بتزايد أعداد الواحدات التنظيمية المتخصصة

3/1 متطلبات أسس التكوين

كلما زادت المكونات التى يحتاج إليها الأساس المستخدم، كلما كان ذلك مبرراً لزيادة درجة التمايز الأفقى فعلى سبيل المثال فعندما تستخدم رئاسة

مجلس الوزراء في مستواها الأول الأساس الوظيفي وزادت درجة التخصص المستخدم، كلما أدى ذلك إلى زيادة عدد الوحدات المتخصصة

ونسوق المثال التالى لإيضاح، عندما يتم التكوين الوزارى وتكون هناك وزارة للاعلام والثقافة، وثانية للتعليم بشقيه العالى وماقبله، وأخرى للكهرباء والصناعة وهكذا، بالقطع ستقل درجة التمايز الأفقى

ولكن عندما يتم التكوين الوزارى على أن تكون هناك وزارة مستقلة لكل من الاعلام، والثقافة، والتعليم العالى، والتربية والتعليم، والصناعة والكهرباء وعليه، ستزداد درجة التمايز

ويمكن أن يظهر ذلك مع بقية أسس التكوين المستخدمة، والتى تحدد لها المتغيرات الموقفية درجة التمايز

2-أسس التكوين التنظيمى

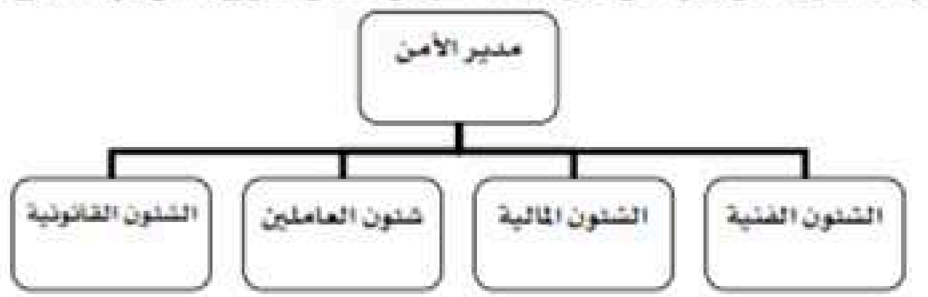
ان تجميع الأعمال لتكوين وحدات تنظيمية يمكن أن يتم وفقاً لأسس متعددة، ويكاد يلتقى المعنيون بدراسة المنظمات على تنمية الأسس التالية الوظائف، والناتج التنظيمى، وخصائص العملاء، والمنظمة الجغرافية، والعمليات (المراحل)، والوقت، وأخيراً المركب

ويدريك المتيقن، والمتابع للفصل الرابع الذى استعرض موضوع المنظمة والذى طرح من خلال مستوى التحليل الكلى Macro وشاهدنا من خلاله المنظمة ككل، وبدأنا بمستويات بسيطة وقليلة عن استعراض كل أساس من أسس التكوين، ثم انتهى العرض بالأساس المركب، والذى اتضح منه أن المنظمة العامة-وهو المنطقى-تتكون من مستويات متعددة، استخدم معها في التكوين أسس متعددة وليس أساس تكوينى واحد .(انظر الفصل الرابع)

وها هنا في هذا الفصل فمستوى التحليل ميكرو Micro أى جزئى بمعنى أننا سنتعامل مع منظمة قائمة بمستوياتها المتعددة، وتعمل في خضم من المتغيرات سواء المحابية أو المجافية، والتى ينظر إليها الادارى الخبير، ويتفاعل معها

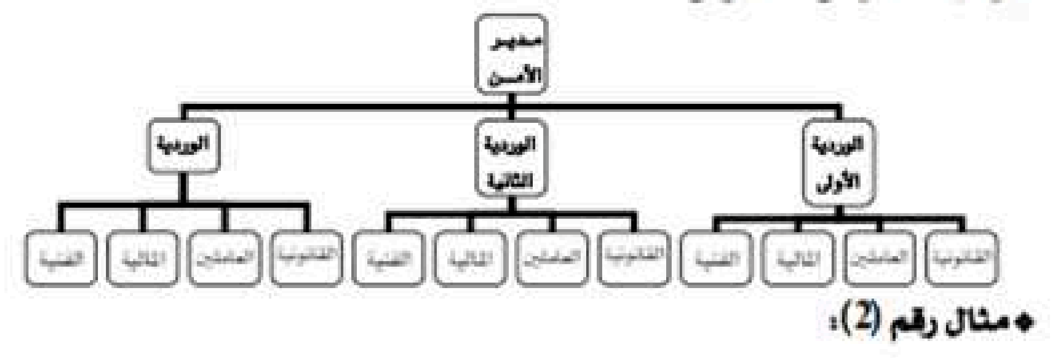
• مثال رقم (1):

تم الحصول على جزء من الهيكل التنظيمي التالي لمديرية أمن الإسكندرية.



يتضح من الشكل السابق أنه قد تم اختيار الأساس الوظيفي لتكوين المستوى الأول الظاهر في هذه المنطقة، وإذا علمت أن مديرية الأمن تريد أن تعمل على مدار الأربع والعشرون ساعة بنظام الورديات، حتى تستطيع أن تقدم خدماتها الأمنية للجماهير

تأسيساً على ما سبق لابد وأن يتغير الهيكل التنظيمي لمديرية أمن الاسكندرية حتى تتم الاستجابة للمتغيرات الموقفية التي أوردها المثال وعليه سيكون شكل الهيكل التنظيمي كما يلي



• مثال رقم (2):

تم الحصول على جزء من الهيكل التنظيمي لجامعة الاسكندرية على النحو التالي



يفصح الشكل السابق على أن جامعة الاسكندرية قد اختارت أساس الناتج التنظيمى في المستوى الأول والثانى، ولكن لأسباب معينة لم تجد إقبالاً من الطلاب على القسم الفرنسى بكلية الحقوق، والقسم الإنجليزى بكلية ا لتجارة

وعليه، لابد وأن تنكمش جامعة الإسكندرية في كليتى الحقوق والتجارة استجابة للمتغيرات الموقفية، ومن ثم سيكون شكل الهيكل التنظيمى كما يلى



• تعقيب

تشير الأمثلة السابقة أن المدير يتفاعل باستمرار مع المنظمة من خلال العملية التنظيمية التى يمارسها ضمن ممارساته الادراية، فعن طريق المرونة والتكيف، ووفق المتغيرات الموقفية، قام باجراء الاتساع في جزء المنظمة الذى تتطلب ذلك- مثال رقم (1)-وقد تكون المرونة والتكيف في اتجاه مضاد للاتجاه السابق، فقد تواجه المنظمة متغيرات موقفية تتطلب منها الانكماش في جزء منها، وهو ما يحدث في المثال رقم(2).

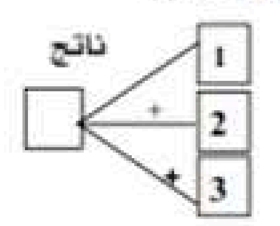
3-علاقات الأداء الأفقية

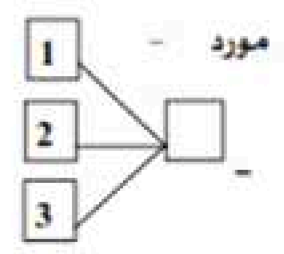
يترتب على التمايز الأفقى على مستوى الوحدات التنظيمية، ظهور علاقات ارتباط أدائية، تظهر مدى الاعتمادية بين الأعمالو بعضها البعض داخل وحداتها المتخصصة

ولقد تبلورت هذه العلاقات في ثلاثة أنواع العلاقات التجميعية، والعلاقات التتابعية، والعلاقات التبادلية

1/3 العلاقات التجميعية

عندما تسعى الوحدات التنظيمية إلى تحقيق هدف مشترك، أو تشترك هذه الوحدات في الاضافة إلى ناتج مشترك، أو السحب من مورد مشترك دونما تطلب تنسيق أو تعاون أو تفاعل فيما بنيها، يطلق على هذه العلاقات مسمى العلاقات التجميعية





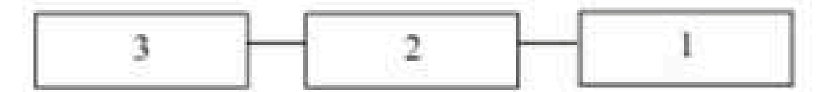
فعندما يدفع الطلاب في كلية التجارة شعبة التعليم المفتوح، وشعبة اللغة الإنجليزية مصروفاتهم في خزينة الكلية، وعندما تسحب شعبة التعليم المفتوح وشعبة اللغة الإنجليزية احتياجاتها من مخزن الكلية، فها هنا نحن أمام علاقات تجميعية

وطالما أن الوحدات تعمل وفق ضوابط محددة ومسبقة تحدد مواعيد دفع طلاب كل شعبة للمصروفات، وحصة كل شعبة من المخزونات، وطالما لا توجد حاجة للتفاعل والتنسيق أثناء الاداء، فان التنسيق يكاد يكون شبه منعدم، لعدم وجود المشاكل التفاعلية

2/3 العلاقات التتابعية

حينما يكون العمل في الوحدة التنظيمية هو مدخل لعمل تال في وحدة تنظيمية أخرى، وهكذا فناتج هذا العمل هو مدخل لعمل آخر بمعنى أن يكون أداء عمل معين يؤثر على أداء عمل آخر، بحيث يتوقف أداء الثاني على الأول ولكن لايتأثر

العمل الأول بالثانى، أى أن العلاقة تسير في اتجاه واحد، لايرتد، ويطلق على هذه العلاقات مسمى العلاقات التتابعية

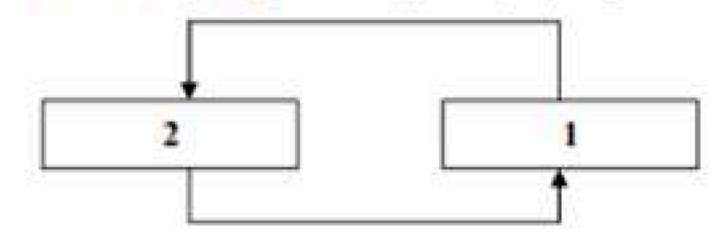


فعلى سبيل المثال يتوقف التعليم الاعدادى من حيث الاعداد والمواصفات على التعليم الابتدائى، وبذات المنطق يعتمد التعليم الثانوى على التعليم الاعدادى وهكذا

وتتطلب العلاقات التتابعة فعاليات تنسيقية يتحدد من خلالها احتياجات كل مرحلة من حيث الكم والكيف، وتحديد مدى اتساقها وتفاعلها وتكاملها مع المرحلة التى تليها، حتى لاتحدث اختناقات ومشاكل فيما بينها ولعل المشاهد من مشكلات في مراحل التعليم المختلفة تجعلنا نتيقن افتقاد الرؤية للمسئولين لماهية العلاقات التتابعة

3/3 العلاقات التبادلية

عندما يتوقف أداء العمل الثانى على العمل الأول، ثم يعود العمل الأول يتوقف على أداء العمل الثانى، فإن العلاقات بينهما تسمى العلاقات التبادلية والتى فيها التأثير في اتجاهين متبادلين، أى علاقة تأثير وتأثر: أى مخرجات الأول هى مدخلات الثانى، ثم تعود مخرجات الثنانى لتكون مدخلات الثانى



وتشير طبيعة الأداء في وزارة التعليم، طبيعة الأداء في وزارة التعليم العالى إلى ضرورة وجود هذه العلاقة، فإن مخرجات وزارة التعليم هى مدخلات لوزارة التعليم

العالي-كليات التربية-وبعد تخرج الطلاب في هذه الكليات يصبحون مدخلات لمدارس وزارة التعليم

وتمثل العلاقات التبادلية أعقد مستوى لعلاقات الاعتماد المشترك بسبب التأثير المتبادل وعليه، ينتبغى التنسيق المستمر بين الوحدات الأدائية والتوفيق الدائم لموصفات ومعدلات الأداء التى تتم فيها، كما يقتضى الاتصال والمتابعة المشتركة بينها، ومن ثم فإن هذا النوع من العلاقات لا يصلح مع وضع خطط وقواعد مسبقة، ولا يناسبه البرمجة والتخطيط المسبق، لأن مشكلاته تنشأ بسبب تشابك العلاقات، والتى لايمكن التنبؤ بها مسبقاً وتقنين حلول لها

وتأسيساً على ما سبق، فهناك ضرورة إلى امكانية المشاركة في صنع القرارات بين ذوى الاختصاص في العلاقات التبادلية، فلا ينفرد أى منهم باتخاذ قرارات منفردة، وانما تتخذ القرارات أما اجتماعياً، أو بعد تبادل الرأى والمشوره والمعلومات

المبحث الثالث

التمايز التنظيمي الراسي

أوضح لنا المبحث السابق أن التمايز الأفقي الذي تنشأ من تقسيم النشاطات ووضعها في وحدات تنظيمية متخصصة، وهذه الوحدات المتخصصة سوف تنتظم عبر عدة مستويات تنظيمية وعليه، فهي بحاجة إلى الربط والتنسيق حتى يتحقق التكامل، ومن ثم أهداف المنظمة وهاهنا لابد من تحديد وإيضاح العلاقات الهيكلية الرأسية

أن العلاقات الهيكلية الرأسية بين الوحدات التنظيمية: تتضمن الأنماط الارتباطية بين شاغلي المواقع التنظيمية المتباينة داخل المنظمة: فبينما يحوز أحد أطرافها السلطة، نجد أن الطرف الآخر يكون في موقع المسئولية

ويوضح هذا المبحث ماهية السلطة التنظيمية وطبيعتها وعلاقاتها من حيث هي سلطة تنفيذية، أو سلطة استشارية أو سلطة وظيفية، ثم نتعرف عن ماهية المسئولية التنظيمية

أولاً السلطة التنظيمية

يتطلب الأداء في المنظمات العامة فعاليات اتخاذ القرارات، والضبط، والالتزام بكل ما تم تحديده مسبقا، ولن يتأتى ذلك الا من خلال، ما يسمى بالسلطة التنظيمية الرسمية

1-تعريف السلطة

جاء في المعجم الوجيز أن السلطة تعني التحكم والتمكن والسيطرة: والسيطرة من التسلط وتفضي الى الاشراف وتعهد الأعمال: والتمكن من علو الشأن.

وفي الاصطلاح تترى التعاريف للسلطة التنظيمية الرسمية، ولم تبعد كثيراً عن المفهوم اللغوي، ونسوق بعضها فيما يلي

"مهام التوجية والتصرف المستقل وصنع القرارات

"حق اصدار أوامر ملزمة يأتمر بها المرؤوس ويقوم على تنفيذها

"حق يستمد شرعيته من نسق القواعد الرسمية، وظيفته تنظيم السلوك بطريقة عقلانية، والمعاونة على انجاز الأهداف المتطلع إليها

"صلاحيات التصرف في صناعة القرارات وأدوات التوجيه

ويمكن الوصول إلى تعريف للكتاب على النحو التالى

السلطة هى حق اتخاذ القرارات واصدار الأوامر، وحق أخذ الطاعة والامتثال من المرؤوسين

وعليه، فالسلطة هى أساساً حق بمعنى، صح وثبت الشئ محل هذا الحق للرئيس، والذى يستمد من نسق شرعى؛ وينقسم هذا الحق إلى قسمين الأول يتمثل في اختيار البدائل حتى يتم التنفيذ، والتعامل مع المرؤوسين بأفعل أو لاتفعل والثانى ينطوى على انقياد المرؤوسين لرئيسهم، ان لم يكن طواعية واختياراً، فبإمكان الرئيس اجبارهم على الطاعة. لاحظ لفظه أخذ

2-طبيعة السلطة التنظيمية

يقصد بطبيعة الشئ؛ السمات الغالبة عليه، وهنا نوضح السمات أو الصفات ذات الثبات النسبى الاستمرارى.

1/2 تمارس السلطة التنظيمية الرسمية انطلاقاً من متطلبات العمل الرسمى والموقع التنظيمى، والدور الذى يتطلبه هذا العمل وهذا الموقع.

2/2 تمارس السلطة التنظيمية الرسمية في المجالات والحدود المرسومة للعمل الرسمى فقط وعليه، فالممارسة تنطلق من طبيعة الدور التنظيمى، ومن ثم فهى ليست مطلقة، وانما نسبية لأنها محددة بنطاقات وحدود معينة.

3/2 تمارس السلطة التنظيمية الرسمية بطريقة لاتتعدى قدرات وامكانات وطاقات ومهارات من ينصاعون لقراراتها وأوامرها

3-علاقات السلطة التنظيمية

يمكن رصد ثلاثة أشكال للسلطات في المنظمات العامة، وهى السلطة التنفيذية (الادراية/الخط)، والسلطة الاستشارية، السلطة الوظيفية، وتتباين الصلات والتفاعلات داخل المنظمات تبعا لاختلاف السلطات المذكورة

1/3 علاقات السلطة التنفيذية

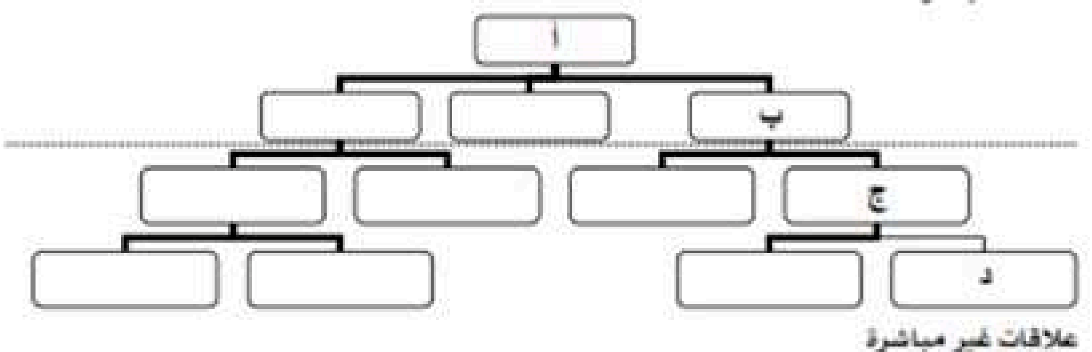
يطلق البعض على السلطة التنفيذية مسمى السلطة الادراية أو سلطة الخط بوصفها تسير في خطوط طوليه من أعلى التنظيم إلى أسفله، ويعبر عن هذه السلطة بأنها حق اتخاذ القرارات واصدار الأوامر وحق أخذ الطاعة والامتثال من المرؤوسين

وتظهر الصلات الدائمة بين طرفين أحدهما الرئيس(أعلى)، والآخر المرؤوس (أسفل)، الأول يتخذ القرارات ويصدر الأوامر، والآخر يستجيب وينفذ

ويحتاج هذا النوع من السلطة، إلى ارساء وتنفيذ مبدأ تدرج السلطة أو تسلسل السلطة، حتى تنساب العلاقات السلطوية من أعلى إلى أسفل بدون انقطاع أو ثغرات وعليه يمكن تظهر هذه العلاقات بطريقة مباشرة من خلال الرئيس لمرؤوسه المباشر، أو غير المباشر من الرئيس لمرؤوسيه غير المباشرين عبر مواقع السلطة في الهرم التنظيمى ويمكن ايضاح ذلك من خلال الشكل التالى

شكل رقم (6- 1)

علاقات السلطة التنفيذية



يتضح من الشكل السابق أن علاقة(أ) مع(ب) علاقة مباشرة. أما علاقة(أ) مع (ج) فهى علاقة غير مباشرة سوف تتم عن طريق(ب) كما أن علاقة(أ) مع(د) فهى علاقة أيضاً غير مباشرة، وستتم عن طريق (ب)، و(ج)

ويلاحظ أن هناك علاقات عكسية من أسفل إلى أعلى، وهى تتعلق بنقل وأرسال المعلومات، وكل ما يتعلق بالأداء، وتتم بنفس أسلوب التسلسل أو التدرج الرئاسى، وها هنا بطريقة عكسية

2/3 علاقات السلطة الاستشارية

يحتاج صاحب السلطة التنفيذية في مواقف كثيره إلى خبرات من فرع معين حتى يستطيع اتخاذ القرارات المناسبة، وقد لاتمتلك مثل هذه الخبرات بحكم تخصصه، ومن ثم يتطلع أصحاب السلطات التنفيذية في المنظمات العامة، وخاصة من يتبوأ سدة هذه المنظمات، إلى من يطلق عليهم الاستشاريين أصحاب السلطة الاستشارية

ويعبر عن السلطة الاستشارية بأنها:الحق الذى يتمتع صاحبه بتحضير التوصيات والمقترحات وابداء المقترحات لصاحب السلطة التنفيذية، والذى قد يأخذ بها أولاً يأخذ بها

ومن ثم فصاحب هذه السلطة لايصدر أوامر بل يقدم نصيحة أو توصية أو رأياً للتفيذي، والذى من حقه أى التنفيذى اذا وافق على ما اقترحه الاستشارى، أن يحول هذه النصائح والأراء والمقترحات إلى قرارات تصدر باسمه هو أى باسم التنفيذى، فالاستشارى يعمل في الخلفية ولا علاقة له البتة بالمرؤوسين التنفيذين

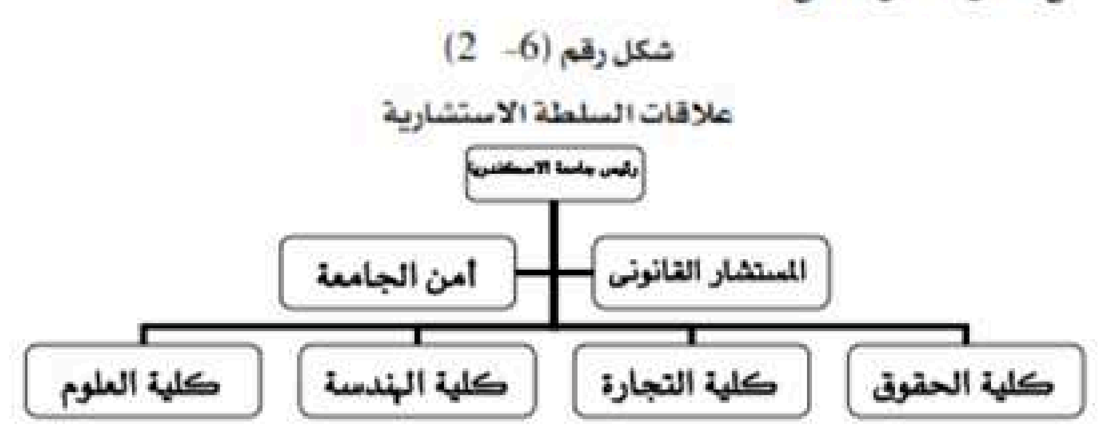
وتتمثل علاقات السلطة الاستشارية في بعض النواحى التى تتطلب خبرة الاستشارى، فعلى سبيل المثال المستشار القانونى لرئيس جامعة الاسكندرية ووحدة التخطيط التى يشكلها أحد الوزراء لدراسة بعض المشروعات المحالة إليها

والجدير بالذكر أن صاحب السلطة الاستشارية، يمتلك سلطات تنفيذية على مرؤوسية داخل وحدته، فمثلاً المستشار القانونى لرئيس جامعة الاسكندرية هو مدير وحدة تسمى الوحدة القانونية ويشغلها العديد من المحامين والموظفين من تخصصات مختلفة، فمن المنطقى أن يمتلك عليهم حق اتخاذ القرارات واصدار الأوامر، وحق أخذ الطاعة منهم-سلطة تنفيذية ويمكن ايضاح السلطة الاستشارية

من خلال الشكل التالى

شكل رقم (6- 2)

علاقات السلطة الاستشارية



من خلال الشكل السابق فأن السلطة الاستشارية قد ظهرت خارج التنظيم- وضحت بخطوط متقطعة-تى يمكن الفصل بينها وبين أؤلئك المنفذين، منعاً للاحتكاكات والصراعات-وهى كثر-بين الاستشاريين والتنفيذين

3/3علاقات السلطة الوظيفية

يعبر عن السلطة الوظيفية بأنها السلطة التى يستمدها صاحبها من الخدمات التى يقدمها إلى أفراد في ادرات أخرى، وليس بحكم كونه رئيساً عليهم ويجمع الفقه على جواز التفويض بهذه السلطة لكل من أصحاب السلطة التنفيذية-وهو المنطقى المقبول-وأصحاب السلطة الاستشارية

فعلى سبيل المثال يمكن لأفراد من وحدة الشئون المالية أن يقوموا بالتدريب في و حدة الموارد البشرية(شئون العاملين) على حساب الاجازات والعلاوات وما إلى ذلك، هنا يكتسب مدير الشئون المالية سلطات تنفيذية على هؤلاء الأفراد المتدربين طيلة مدة تدريبهم، وهذا جائز ولائق ومنطقى ومقبول

وفي بعض المنظمات العامة التى تريد الاستفادة القصوى من المستشارين المتخصصين فيقوم المدير التنفيذى بتفويض المستشارين بسلطات تنفيذية على بعض مرؤوسية التنفيذيين، وقد يؤدى ذلك إلى تغلغل الاستشاريين في التنظيم، وإلى توفر الكثير من الاحتكاكات بينهم وبين التنفيذيين، وقد تتلاشى وحدة الأمر من ناحية ووحدة الهدف من ناحية أخرى

ويرى الكاتب أن يقتصر أمر السلطة الوظيفية على بعض الفعاليات الضرورية والمحددة المدة، على أن تكون واضحة وصريحة، وأن يكون مبدأ وحدة الرئاسة أو وحدة الأمر راسخاً في أذهان أصحاب السلطة سواء التنفيذية أو الوظيفية؛ ويفضل عدم منح الاستشاريين مثل هذه السلطة،وان دعت الضرورة فتكون لمهام مثل تدريب بعض الأفراد خلال مدة محددة ويتضح من الشكل التالى السلطة الوظيفية

شكل رقم (6- 3)

علاقات السلطة الوظيفية



ويتضح من الشكل السابق ان (أ)، (ب)، قد تم أرسالهما إلى حى غرب للتدريب -مثلا- على بعض النشاطات، وطالما هما في هذا التدريب فسوف يكتسب رئيس حى غرب سلطات تنفيذيةعليها، طالما هو يقدم لهم الخدمات التدريبية

ثانيا المسئولية التنظيمية

جاء في اللغة أن المسئولية بوجه عام حال أو صفة من يسأل عن أمر تقع عليه تبعته، وفي الاصطلاح تعددت تعاريف المسئولية

"التزام المرءووس بأداء واجباً معيناً

"حق الرئيس في معاقبة مرؤوسه اذا أخل بواجبه

ويمكن أن نطرح التعريف التالى للمسئولية

هى الالتزام المنظمى بأداء عمل معين وفقاً لمعايير محددة سلفاً

على أنه يجب أن نعى للمسئولية الجانب المادى الذى ينطوى على المهام المادية التى سيقوم بتنفيذها المرؤوس، والجانب المعنوى الذى يتعلق بشعوره بالخضوع للحساب والمساءلة من قبل الرئيس

والمشاهد أن تعريف المسئولية يحمل في طياته أن الألتزام يكون منظمى بمعنى بعده عن الأهواء والرغبات الشخصية كما أن الالتزام يتم وفقاً للمقاييس التى تم تحديدها مسبقاً وعليه، يمتلك الرئيس الحق في اتخاذ الاجراءات اللازمة اذا جاء الأداء غير متسق مع المعايير

وقد تكون المسئولية مستمرة، وقد تكون موقوته، فمسئولية الفرد الذى يشغل وظيفة معينة مسئولية مستمرة باستمراره ف وظيفة؛ وأما مسئولية الخبير الذى يستدعى لعمل معين موقوته بوقت هذا العمل فقط، ثم سرعان ما تنتهى بانتهائه

ويتضح من العرض السابق لموضوعى السلطة والمسئولية، أنهما جناحاً التمايز الراسى، وبمعنى آخر لن نجد سلطة دون أن نجد مسئولية، واعمالاً للمبدأ التنظيمى الهام الا وهو تكافؤ السلطة والمسئولية، سوف تصمم المنظمات بحيث تنشأ مراكز شرعية لها من الالتزامات الواجبة الاداء والتحقيق ويوفر لها حقوق اتخاذ القرارات واصدار الأوامر، وأخذ الطاعة من المرؤوسين، حتى يتم الوفاء بالالتزامات.

الفصل السابع

التنظيم

التوزيع الرأسى للسلطة

الفصل السابع

التنظيم

التوزيع الرأسي للسلطة

تلجأ المنظمات العامة إلى توزيع الاختصاصات بأسلوب يلقى القبول من الناحية القانونية، ومن الناحية الادراية؛ نظراً لأن حبس الاختصاصات في أيدى قليلة من أصحاب المناصب الادارية، يعنى البحث عن أفراد من ذوى القدرات الخاصة وغير العادية، وان وجدت المنظمة ضالتها في هؤلاء الأفراد، فإنها إلى طريق الفناء اقتربت كثيراً

ومن المبادئ الهامة في فقه التنظيم، هو مبدأ الوظيفية والذى يعنى أن المنظمة تشاد حول الوظائف وليس حول الأفراد وعليه، تحدد الوظائف وفق السواد الأعظم من الأفراد، وذلك طبقاً لكل وظيفة، وليس بالضرورة الأفراد الخوارق لأن الأفراد زائلون مهما طال بهم العمر، ومن ثم عندما تبنى المنظمة وفق مبدأ الوظيفية، فإنها تضمن العمر الأطول

ومما سبق، لابد لحائزى السلطات أن يبحثوا عن مرؤوسيهم الذين يتمعتون بالقدرات والمهارات المطلوبة ليعهدوا اليهم بجزء من سلطاتهم لتسيير الأداء بدون اختناقات، ولتخفيف الأعباء-خاصة الروتينية-عن كاهلهم

ويقدم هذا الفصل موضوع التوزيع الرأسي للسلطة والذى يعنى التعرف على السلطات التى تغشى المستويات التنظيمية وهل هى أصيلة أو مفوضة، وما مدى اجراء عملية توزيع السلطة على المستويات وفق القانون أو النظام الأساسى المنشئ للمنظمة، وذلك عبر المباحث التالية

المبحث الأول تفويض السلطة

المبحث الثانى العلاقات التنظيمية

المبحث الثالث نطاق الاشراف

المبحث الأول

تفويض السلطة

تختلف النظرة لموضوع التفويض بين الفكر الاداري، والفكر القانوني فالفكر الاداري يقرر أن الهيكل التنظيمي للمنظمة، ما كان ليظهر لولا عملية التفويض لأن السلطة بمجملها كانت في يد شخص واحد هو الرئيس الأعلى، ولما لم يستطع أن يمارس كل الاختصاصات-السلطة والمسئولية-وحده، قام بتفويض جزء منها للمستوى الذي يليه، وقام هذا المستوى بذات الفعل مع المستوى الذي يليه وهكذا

والفكر القانوني يختلف عن ذلك، حيث يقرر أن الهيكل التنظيمي يوجد منذ بداية انشاء المنظمة، ويحدد القانون المنشئ لها اختصاصات كل وحدة تنظيمية، ثم يقرر امكانية التفويض ومداه واجراءاته

والكتاب الذي بين أيدينا يتناول المنظمات العامة الذي يسير الأداء فيها قواعد قانونية، ويطلب من القائمين على أمرها تحقيق الأهداف بكفاءة وفعالية وعليه، لابد لمن يتناول هذا الموضوع في هذه المنظمات أن يمم وجهه شطر القانون وشطر الادارة

1-تعريف التفويض

يقال فوض الأمر اليه جعل له التصرف فيه، هذا في اللغه، بينما في الاصطلاح تترى التعاريف على النحو التالي

"نقل جزء من السلطات من مستوى اداري أعلى إلى مستوى اداري أدنى

"منح أو اعطاء قدر من السلطة من اداري أعلى إلى اداري أدنى

"الاجراء الذي تكلف بواسطة ادارية ، سلطة ادارية أخرى للعمل باسمها في حالة، أو عدة حالات" معينة

"العملية التي بمقتضاها تقوم سلطة، بتحويل جزء من اختصاصها إلى سلطة تابعة، بهدف أن تتخفف الأولى من بعض أعبائها

"القرار الفردي الذي تخول بمقتضاه أحدى السلطات جزءاً من اختصاصها إلى سلطة أخرى، مع احتفاظها بالاختصاص المفوض بصفة أصلية

"أن يعهد الرئيس الاداري ببعض اختصاصاته التي يستمدها من القانون الى أحد مرؤوسيه

ويمكن إيراد التعريف التالي

يعبر عن تفويض السلطة بما يلي أن يعهد مستوى اداري أعلى بجزء من اختصاصاته إلى مستوى إداري أدنى

2-شروط التفويض

تحتاج عملية شروط التفويض إلى بعض الأمور لابد من توافرها، ولا تتم هذه العملية إلا بها، وهي كما يلي:

2/1تحديد المسئوليات الملقاة على عاتق المفوض اليه تحديداً دقيقاً.

2/2 تحديد القدر المناسب من السلطة والمكافئ تماما للمسئوليات السابق تحديدها.

2/3 امكانية رقابة المفوض اليه من قبل المفوض.

2/4 عدم تفويض السلطات المفوضة، بمعنى لايرد تفويض على تفويض.

2/5 ينصب التفويض على جزء فقط من سلطات الاداري

3-مبادي التفويض

تتطلب عملية التفويض عند ممارستها، أن تسترشد بمجموعة من القواعد الأساسية والتي نسوق منها

3/1 السلطة توفض المسئولية لاتفوض، أي ينصب التفويض على جزء من سلطات الاداري، مع بقاء التزاماته بصورة كاملة أمام الرئاسات الأعلى

3/2 ضمان وحدة الأمر في الهيراركية الادارية، لأن الفرد ينبغي أن يتلقى أوامره من رئيس اداري واحد فقط، منعا للازداوجية وعليه، يمتنع على الرئيس الاداري أن يمارس السلطات التي فوضها أثناء سريات التفويض

4-تطبيقات التفويض

يطبق التفويض كأسلوب للتخلص من التركيز الاداري في كثير من دول العالم في الوقت الحاضر وفي أنظمة ادارية متنوعة، وسوف نعرض لمدرستين عريضتين وهما الأمريكية، والفرنسية

1/4 التفويض في المدرسة الأمريكية

يرى الفكر الأمريكي أن السلطة الادارية في نطاق أي منظمة ادارية تتركز في أيدي الرئيس الاداري ويقوم هذا الرئيس الاداري بتفويض السلطات على مساعديه وقد يكون هذا التفويض صريحاً أو ضمنياً، شفهياً أو مكتوباً ومن ثم فمن حق الرئيس-دون حجة إلى وجود نص قانوني-أن يفوض أحد مرؤوسيه في القيام ببعض الأعمال التي تدخل في اختصاصه.

وتتسلسل عملية التفويض إلى بقية المستويات، وقد تجرى عملية التفويض بالنسبة لاختصاص معين، أو في جزء منه، أو بالنسبة لاجراءات تمهيدية لعمل اداري معين.

وتبقي المسئولية عن الاختصاصات المفوضية في جانب الرئيس الاداري والذي يستطيع أن يلغي التفويض، ويسترد سلطاته عندما تتطلب منه مصلحة المنظمة العامة ذلك.

2/4 التفويض في المدرسة الفرنسية

ينطلق التفويض في المدرسة الفرنسية من وجود ما يسمى بالسلطة الأصلية أي المنصوص عليها قانوناً للإداري، وهناك ما يسمى بالسلطة المفوضة، أي الجزء الذي يعهد به من السلطة الأصلية لإداري في مستوى أدنى

وتلزم المدرسة الفرنسية صاحب الاختصاص الأصيل بأن يمارس اختصاصه بنفسه إلا في الحالات التي يصرح فيها المشرع بجواز التفويض وفي حدود ما يصرح به

وتأسيساً على ما سبق، يشترط لصحة التفويض ف المدرسة الفرنسية-ومثلها مصر-عدة شروط

1/2/4 وجود نص قانوني آمر بالتفويض، يجيز للاداري أن يعهد ببعض سلطاته الى إداري في مستوى أدنى.

2/2/4 تساوي المرتبه القانونية المانحة للاختصاص والمجيزة للتفويض، فعلى سبيل المثال اذا كان الاختصاص الأصيل مبناه القانون العادي فإن التفويض لايكون جائزاً بنص قانوني من نفس مستوى القانون المانح؛ أي لايجوز التفويض بلائحة في مثل هذه الحالة

ومنطقي أنه يجوز التفويض اذا كان النص المانح للاختصاص الأصيل أقل مرتبة من النص الذي يشرع للتفويض.

3/2/4 يجب أن يصدر التفويض من صاحب السلطة القانونية، ووفق قرار يظهر اراده المفوض ف استخدام امكانية التفويض.

4/2/4 يكون التفويض دائماً جزئياً، حتى لايكون تنازلاً عن السلطة، كما سيأتي بيانه في موضع لاحق.

5/2/4 الاختصاصات المفوضة لا تقبل التويض مرة أخرى، لانها بالنسبة للمفوض إليه ليست بسلطات أصيله، ومن ثم فهو لايملكها قانوناً.(لايرد تفويض على تفويض).

6/2/4 يحدد القانون المجيز للتفويض نطاقات التفويض في موضوعات بعينها بحيث تمتنع موضوعات أخرى عن التفويض

7/2/4 يصدر بالتفويض قرار يحتوي على الشكل والمضمون المطلوبين، ويتسم بالصراحة والوضوح والتحديد لأن التفويض لايمكن أن يستخلص ضمنياً، كما يستبعد القياس في شأنه

5-التفويض والحلول

سبق التعريض لتعريف التفويض، وأما بخصوص الحلول، فهو من مادة حل التى تعنى المكان نزل به، وحل بالبيت أى سكنه والحلول في الاصطلاح يفضى إلى "اذا وقع ما يمنع صاحب الاختصاص الأصيل من مزاولة اختصاصاته، يقوم محله من يحدده القانون مسبقاً، في كافة اختصاصاته

وكقاعدة عامة حتى يمكن تطبيق عملية الحلول، لابد من وجود نص قانونى يجيز ذلك، وبمعنى آخر فالمشرع هو الذى يتولى تنظيم عملية الحلول، فاذا أغفل ذلك بات الحلول مستحيلاً

وان ذهب بعض الفقه في القانون الادارى إلى وجوب اجازة الحلول دون تطلب النص القانونى المسبق، فيجوز لوكيل المنظمة أن يحل محل رئيسها عن غيابه، احتراماً لديمومة سير المنظمات العامة وعدم تعطليها، خاصة ونشاطاتها مرتبطة بمصالح الجماهير

وممارسة الحال تتطابق تماما مع ممارسة الأصيل في الاختصاصات

وعليه فلا معقب من الأصيل عند عودته على فعاليات الحال طيلة فترة الحلول

ولعل التساؤل الذى يدور الآن مفاده: اذا كان التفويض يتشابه مع الحلول من حيث الأداه القانونية، اذ يجب أن يستندا إلى نص قانونى ينظمهما: فما هى أذن أوجه الاختلافات بينهما.

1/5 ان التفويض يكون في بعض الاختصاصات، وفي وجود الأصيل والمفوض اليه وأما الحلول: فالأصيل غير موجود لعذر قهرى، وتنقل كل الاختصاصات للحال

2/5 ان التفويض يكون ادرايا من قبل الأصيل بداية ونهاية وأما الحلول، يتم بقوة القانون بداية ونهاية، حيث ينتهى بعودة الأصيل.

3/5 ان التفويض يترك الحرية للأصيل لتحديد الشخص الذى يفوضه جزء من اختصاصاته وأما الحلول لايسوده الطابع الشخصى حيث لا يترك للأصيل حرية الاختيار، لانه يتحدد بطريقة مجردة، وخير مثال على ذلك المادة رقم 84 من

الدستور المصرى حيث تنص على أنه في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية، أو عجزه الدائم عن العمل، يتولى الرئاسة مؤقتاً رئيس مجلس الشعب، واذا كان المجلس منحلاً، حل محله رئيس المحكمة الدستورية العليا .

4/5 ان التفويض يعمل وفق مبدأ السلطة تفوض والمسئولية لاتفوض، بمعنى أن الأصيل يظل مسئولاً عن كافة اختصاصاته سواء التى يمارسها، أو التى يمارسها الغير عن طريق التفويض وأما الحلول: فالحال أصبح أصيلا في الاختصاصات-طيلة فترة الحلول-وله أن يتصرف الأصيل تماماً

6-التفويض والانابة

في اللغة أناب فلان إلى شئ رجع اليه مرة بعد أخرى، ومنها النيابة أى قام مقامه، ومنها النائب من قام مقام غيره في أمر أو أعمل

وتعنى الانابة في الاصطلاح"يكلف النائب باختصاصات الأصيل اذا حالت الظروف دون ممارسته لاختصاصاته، وذلك بقرار من سلطة إدارية أعلى

وتفترض عملية النيابة تعذر تطبيق عملية الحلول، حيث لا يوجد نص يحدد الحال؛ ومن ثم فعملية النيابة تتكئ إلى قاعدة قانونية-مكتوبة أو غير مكتوبة -تجيز لسلطة معينة تكون دائما أعلى درجة من الرئيس الغائب، صلاحيات تكليف النائب

ولعل عملية الانابة توحدالحل، عندما يقوم حائل سواء دائم أو مؤقت وينأى بالرئيس عن ممارسة صلاحياته، لبعض الفقه الادارى الذى يريد أن تتم عملية الحلول حتى دون نص ، لديمومه استمرار العمل بالمنظمات العامة

ويتبلور التساؤل التالى، وهو اذا كانت عملية الانابة تتفق مع عملية الحلول في فكرة غياب الأصيل بسبب الموانع التى تنأى به عن ممارسة اختصاصاته فما هى اذا أوجة الاختلاف بين الانابة والحلول والتفويض.

1/6 ان الانابة تحتاج قرار سلطه أعلى، والتفويض بقرار من الأصيل وأما الحلول فهو يتم بشكل تلقائى وفقاً لنص قانونى مسبق.

2/6 أن النائب قد يكون من نفس مرتبة الأصيل أو أعلى أو أقل، والمفوض إليه بالضرورة في مرتبة أقل من الأصيل والحال قد يكون من نفس المرتبة-ولكن اقدمية أقل-أو اقل.

3/6 يتولى النائب والحال كافة اختصاصات الأصيل أما المفوض إليه فيعهد له بجزء من اختصاصات الأصيل.

4/6 أن الانابة والحلو تنتهى قانونا بعودة الأصيل لممارسة اختصاصاته أما المفوض فهو ينتهى بالغاء المفوض لقرار التفويض، أو بانتهاء المدة المحدده له، أو بانتهاء الأعمال محل التفويض

7-التفويض في الاختصاص والتفويض في التوقيع

يقصد بالتوقيع أن يكتب صاحب الصلاحية أسمه في نهاية الوثيقة مع امضاء له، وبدون ذلك فإن الوثيقة لايكون لها من أثر قانوني

وفي بعض الحالات قد يفوض الرئيس صاحب الاختصاص الأصيل، أحد مرؤوسيه بالتوقيع عنه في بعض الوثائق، تيسيراً للعمل ومثال ذلك عندما يفوض عميد كلية الأمين العام بالتوقيع على المراسلات الموجه لبعض المنظمات أو للطلاب نظراً لعدم وجود العميد باستمرار في مكتبه، لأنه ربما على سفر، أو في محاضرات أو في اجتماعات، ومإلى ذلك

ولقد ميز الفقه القانوني الفرنسي بين التفويض في الاختصاص، والتفويض في التوقيع، على النحو التالى

1/7 ان تفويض السلطة يكف يد الأصيل على ممارسة سلطاته المفوضه إبان فترة التفويض عملاً لمبدأ وحده الأمر ولكن تفويض التوقيع لا يكف يد الأصيل عن ممارسة صلاحياته.

2/7 أن تفويض السلطة يوجه إلى صفة المرؤوس ومن ثم لاينتهى التفويض اذا تغير شخص المرؤوس في حين أن تفويض التوقيع يوجه لشخص المرؤوس، ومن ثم ينقضى اذا تغير هذا الشخص

◆تعقيب

نبأ من السطور السابقات بعض التوتر اللفظي، حيث تناوبت بعض الألفاظ محل بعضها، ولعل المتلقي قد استقر على مفهوم معين من سياق العرض

يوفر موضوع التفويض كثير من المشكلات عند محاولة سبر غوره، فعند فقهاء الادارة مبادئ مستقرة، ومنها تكافؤ السلطة والمسئولية، ومن ثم فعند تناولهم لموضوع السلطة فكأن المسئولية استقرت في كنفها، أو لابد من عدم عزل المسئولية عنها ، حتى لو جاءت السطور تلميحاً وليست تصريحاً

وتأكيداً لاستمرارية تحمل الأصيل لكافة التزاماته امام رئيس الأعلى حتى لو قام بتفويض جزء منها، فلقد عنون الموضوع بـ"تفويض السلطة وكأن لسان حال فقهاء الادارة يقول على الرغم من سماح الأصيل لمرؤوسيه بمشاركته في بعض اختصاصاته، الا أن جزء الاختصاص المسمى بالمسئولية مازال في عنقه

وعند فقهاء القانون فالأمور تتسم بالدقة الأكثر لانها تركز على الحقوق والواجبات وتحقيق العدالة-بعكس الادارة ترنو للناحية الفنية- لذلك كان عندهم موضوع يسمى بالاختصاص واصطلاح الاختصاص في القانون الادارى يتضمن شقين السلطة والمسئولية وعليه، يعنى التفويض، أن يعهد الأصيل بجزء من اختصاصاته(جزء من المسئولية وجزء مماثل من السلطة)للمفوض اليه

والحال كذلك، فكان يجب أن تكون العناوين تفويض الاختصاص ولكن لأن هذا الموضوع يتزواج بين الناحية الفنية-الاداره-والناحية القانوينة-القانون-ولأن الكاتب توغل في كليهما، فأنه أراد أن تأتى العناوين كما هى حتى

تعمتل في ذهن المتلقى، ويأتى إلى التعقيب، ومن ثم تستقر في ذهنه ووجدانه معانٍ فلسفية غير مباشرة مثل السلطة تفوض، والمسئولية لاتفوض

وينوهة الكاتب لما جاء في بعض الكتابات الادارية من أن تفويض السلطة في المدرسة الامريكية، هو الذى أظهر الهيكل التنظيمى، ويتساءل الكاتب في حيرة أليس من حق من فوض أن يسترد اختصاصاته؟ومعنى ذلك أنه عندما يسترد المفوض

اختصاصاته سوف تطوى المستويات التنظيمية التى نشأت من جراء التفويض وتضمحل المنظمة وتتلاشى: هل هذا معقول

وحتى تستقيم الأمور-وفقاً للمدرسة الامريكية-تقول أن الرئيس الأعلى تنازل عن جزء من سلطاته ومن ثم ظهر المستوى الذى يليه، وهكذا فعل المستوى الذى يليه، ودو اليك لآخر مستوى ادارى: وها هنا تنازل بمعنى أنه لايستطيع أن يسترد اختصاصاته مرة أخرى وعليه، القضاء على الاشكالية التفويضية التى مازالت مستقرة في أذهان الكتاب والممارسين وهم كثر

المبحث الثاني

العلاقات التنظيمية

تحتوى المنظمة العامة على عدة وحدات تنظيمية تلتئم في مستويات متعددة ينشأ فيما بينها علاقات للسلطة التبعية والرقابة وتتباين هذه العلاقات بين نمطين يمثلان طرفي متصل يقبع عند الطرفين ما يسمى بالمركزية واللامركزية

وليس المقصود أن تأخذ العلاقات التنظيمية أحدى الصور النقية من المركزية أو اللامركزية، حيث أن الواقع العملى يظهر أن تنويعات متعدددة مختلطة بينها وعندما تميل التنويعة بدرجة أكبر ناحية المركزية وسمت بالمركزية، وعندما تكون درجة الميل أكبر ناحية اللامركزية، عرفت باللامركزية

ويدرك المتيقن أنه تم تناول موضوع أسس التكوين الرأسى والذى شرح المركزية الادارية اوللامركزية من خلال المنظور الكلى Macro، وعلى مستوى السلطة التنفيذية ككل وفي هذا المبحث سوف يتم تحليل موضوع العلاقات التنظيمية والتى تحمل ذات المصطلحات المركزية واللامركزية ولكن من خلال منظورجزئى Micro، أى على مستوى المنظمة العامة فحسب

1-العلاقات التنظيمية المركزية

يعبر عن المركزية باستئثار المستويات الادارية العليا بصلاحيات صنع القرار، وتجريد المستويات الأدنى منها

وتعنى المركزية هيمنة المستويات العليا على مقادير السلطة بحيث تقتصر مهمة المستويات التالية المرؤوسة على تنفيذ ماتتخذه هذه المستويات العليا من قرارات، دون أنت تتمتع المستويات الأدنى بصلاحيات التصرف المستقل

وقد تأخذ المركزية الطابع الشخصى، عندما يتدخل الرئيس في كافة تصرفات الوحدات التابعة، بحيث لا تنفذ الامن خلال توقيعه أو الطابع اللائحى عندما توضع قواعد وضوابط لائحية لابد من الالتزام بها عن اقرار التصرف

وفي بعض الحالات تجمع المركزية بين الطابع الشخصي، و الطابع اللائحي، وذلك عندما تتم التصرفات وفق قواعد وضوابط اللائحة، ثم تصعد إلى الرئيس ليوقعها، حتى توضع موضع التنفيذ

2-العلاقات التنظيمية اللامركزية

تعرف اللامركزية بتوزيع صلاحيات صنع القرارات بين مستويات المنظمة العليا والوسطى والدنيا ومن ثم يتوفر نمط من العلاقات يعرف باللامركزية

وتعنى اللامركزية تمتع المستويات الادارية(العليا، الوسطى، الدنيا) بصلاحيات أصيلة وممنوحة قانوناً لصنع القرارات والتصرفات المستقلة، وفق تقديرها للحالات والمشكلات التى تواجهها

ويختلف الكاتب، مع جل الكتابات المطروحة في هذا الموضوع، حيث تعد تفويض السلطة صوره من صور اللامركزية، وهذا مالا يراه الكاتب، ولا يتفق معه حيث أن تفويض السلطة يندرج تحت نوع آخر من العلاقات التنظيمية وهى التركيز وعدم التركيز الادارى، على النحو الذى سيتم تفصيله لاحقاً

وتأسيساً على ما سبق، فهناك صورة واحدة فقط لموضوع العلاقات التنظيمية اللامركزية، الا وهى الصورة القانونية أو النظامية، والتى تظهر عند الشروع في اعداد البناء التنظيمى، أو حتى عند تطويره بالاضافة أو الحذف، وذلك عند وجود درجة من توزيع السلطات الأصلية على مستويات البناء التنظيمى بحيث تميل نحو اللامركزية

3-التركيز وعدم التركيز الادارى

يرتبط أسلوب التركيز الادارى، وأسلوب عدم التركيز الادارى بموضوع تفويض السلطة، حيث أنهما لاينشئان سلطة أصيلة، وانمايوفران سلطات مفوضه فحسب، ويصلحان تماما مع العلاقات التنظيمية المركزية

1/3 التركيز الاداري

يقصد بالتركيز الاداري استئثار الرئيس بصلاحيات اتخاذ القرارات وكافة التصرفات دون مشاركة مرؤوسية

2/3 عدم التركيز الاداري

يقتضي عدم التركيز الاداري أن يعهد الرئيس بسلطة البت والتقرير النهائي في جانب من اختصاصاته إلى مرؤوسيه

3/3 تطبيقات التركيز وعدم التركيز

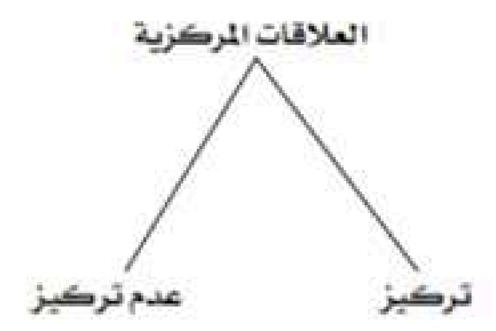
يتضح من العرض السابق أنه يمكن استخدام كلا من التركيز وعدم التركيز مع العلاقات التنظيمية المركزية، وفي هذه الحالة عندما يستخدم أسلوب التركيز فستكون هناك مركزية شبه مطلقة، وعند اللجوء إلى عدم التركيز فسيتم الحد من غلواء ومشاكل المركزية

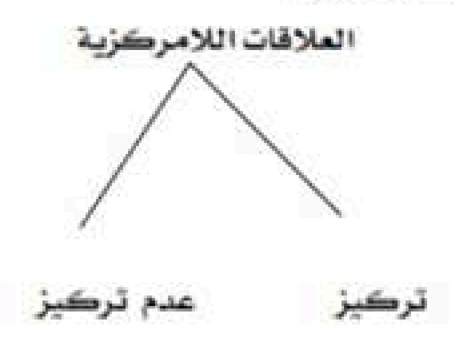
ويعتمد أيضاً على كليها مع العلاقات التنظيمية اللامركزية، فعندما تلجأ إلى أسلوب التركيز فمعناها لن يتم تفويض للاختصاصات وستظل الاختصاصات الموزعه قانوناً كما هي وعندما يطبق أسلوب عدم التركيز سيقوم أصحاب الصلاحيات بتفويض بعض اختصاصاتهم للمستويات الأدنى-بالرغم من اللامركزية-تيسيراً وتسهيلاً وتسريعاً للاداء

ويمكن من خلال الشكل التالي إيضاح علاقات التركيز الاداري وعدم التركيز الاداري

شكل رقم(7- 1)

علاقات التركيز وعدم التركيز الاداري





المبحث الثالث

نطاق الاشراف

تحتوى الكلمتان نطاق واشراف على دلالات جديرة بالكشف عنها، فكلمة نطاق تفصح عن حدود تضرب بسياج على منطقة معينة، وكلمة اشراف تعنى الرؤية من علٍ ولعل التساؤل الذى يطل الآن، هل يستطيع المدير هو يطل من علٍ أن يقوم بمهامه عل اعداد كبيرة أو صغيرة من المرؤوسين، وهل يسمح له القانون واللوائح بالتعامل مع مستوى أو مستويات عموما سيتحدد كل ذلك عندما نسبر غور ما يسمى بنطاق الاشراف

ومن الملاحظ أن المصطلح جاء فى الانجليزية Span of control ولقد ترجم في العربية بنطاق أوحدود الاشراف، وهى ترجمة صحيح تؤدى المعنى المطلوب تماماً، حيث أن كلمة الاشراف تعنى التعامل المباشر ولقد جاء في بعض الكتابات مصطلح نطاق الادارة Span of management ليؤدى نفس أداء مصطلح نطاق الاشراف

ولم يسترح الكاتب لاستخدام مصطلح نطاق الادارة كمعادل موضوعى لمصطلح نطاق الاشراف؛ حتى وان جاء ذلك لدى بعض الكتاب في الغرب، لأن الاداء اللغوى عند التعريب قد يحمل معانى أخرى

والمشاهد أن كل مدير في الهيكل التنظيمى يقوم بالاشراف على مديرى المستوى الذى يليه مباشرة، وهكذا حتى نصل إلى المستوى الادارى الأخير في أسفل الهيكل والذى يتعامل مباشرة مع العمال المنفذين، ولذلك يطلق على ساكنى هذا المستوى المشرفين وعليه، فكل مدير بالضرورة يقوم بالاشراف على المستوى الذى يليه-نطاق اشرافه-حتى تصل إلى المشرفين الذين يتعاملون مع المنفذين مباشرة-وهم من المديرين أيضاً ويمارسون العمليات الادارية

ويتضح مما سبق، أن المدير يتعامل مع المنفذين من خلال مستويات ادارية متتالية-على اختلاف مسمى هؤلاء المديرين-وأن الذى يتعامل مع المنفذين مباشرة هو مدير أيضاً ولكن يطلق عليه لقب المشرف

ويرى الكاتب أن نطاق الادارة Span of mangament هو عبارة عن عدد المستويات التنظيمية التى تتأثر بفعاليات المدير الادارية، بداية من المستوى الذى يليه مباشرة، وحتى المنفذين وذلك عبر المستويات للتتاليه

وعليه، فأن أفضل مصطلح عربى-في رأى الكابت-هو نطاق الاشراف

1-تعريف نطاق الاشراف

تكاد تتفق كافة التناولات لموضوع نطاق الاشراف على تعريف موحد أو شبه موحد ولذلك سنعرض لواحد فقط من بين هذه التعاريف المتقاربة

"تبيان عدد المرؤوسين الذى يراجعون مديراً أو رئيساً معيناً، بحيث يستطيع بكفاءة القيام بأعباء الادارة تجاههم، وتقسيم وقته عليهم، دون أن يخرج عن حدود الانتباه الفعال

ويمكن بلورة التعريف التالى، نطاق الاشراف هو عدد الوحدات التنظيمية أو عدد المرؤوسين التابعين لرئيس ادارى واحد مباشرة

2-اشكال نطاق الاشراف

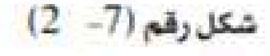
تمثل قضية نطاق الاشراف-في الفكر الادارى-مشكلة شغلت اهتمام الكثير من كتاب الادراة على تباين انتماءاتهم الفكرية، فهاهم التقليديون ينادون بأن يكون عدد الأفراد أو الوحدات التى تخضع لاشراف رئيس واحد محدوداً حرصاً على وقت المدير، وقدراته الرقابية، وفعاليته الاتصاليه

وجاء السلوكيون بفكر مختلف مفاده زيادة عدد الأفراد التابعين للرئيس المباشر، تحقيقاً لزيادة الحرية للمرؤوسين، وتقليلاً لعدد المستويات التنظيمية حتى يقترب الرئيس من مرؤوسيه

وبالنظر لأفكار التقليدين والسلوكيين، سوف نجد أننا بين شكلين من آشكال نطاق الاشراف، الأول نطاق اشراف ضيق، وهو ما نادى به التقليديون والثانى نطاق اشراف متسع، وهو ما طالب به السلوكيون

1/2 نطاق الاشراف الضيق

يمكن اظهار نطاق الاشراف الضيق من خلال الشكل التالى





ويترتب على نطاق الاشراف الضيق العلاقات التنظيمية التالية

لامركزية ← ضيق نطاق الاشراف ← هيكل تنظيمى طويل

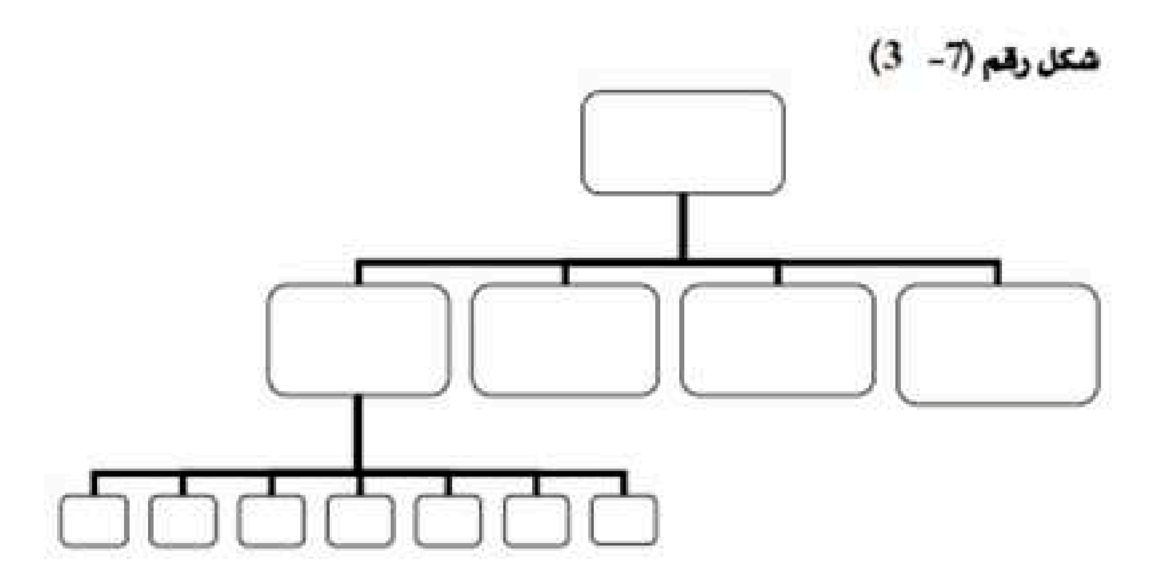
صعوبة الاتصال الهيكلى ← اتساع المسافة بين القيمة والقاعدة

يبدو من العلاقات السابقة أن التوزيع الرأسى للسلطة التنفيذية سيكون كبيراً مما يؤدى زيادة عدد المستويات التنظيمية، ومن ثم قلة عدد الوحدات فى كل مستوى، ويترتب على ذلك تنظيم طويل يؤدى إلى صعوبة الاتصال الهيكلى الهابط والصاعد، ولكنه سوف يحسن من الاتصال بين الرئيس ومرؤوسيه المباشرين طالما قلت اعدادهم

2/2 نطاق الاشراف المتسع

نستعرض من خلال الشكل التالى نطاق الاشراف المتسع

شكل رقم (7- 3)



يتبنى على نطاق الاشراف المتسع عدة علاقات تنظيمية وهى:

مركزية ← اتساع نطاق الاشراف ← هيكل تنظيمى مفرطح

سهولة الاتصال الهيكلى ← ضيق المسافة بين القمة والقاعدة

يتضح من العلاقات السابقة أن التوزيع الرأسى للسلطة التنفيذية سيكون محدود وبالتالى الجنوح ناحية المركزية، ومن ثم قلة عدد المستويات الهيكلية، ومن ثم زيادة عدد الوحدات التنظيمية في كل مستوى، ويترتب على ذلك: سهولة في الاتصال الهيكلى لأن المسافة قليلة بين القمة والقاعدة، وصعوبة الاتصال بين الرئيس ومرؤوسيه لزيادة اعدادهم

3/2 نطاق الاشراف الموقفي

بعد استعراض أفكار التقليديين والسلوكيين، والتى جاءت على طرف نقيض والتى لم يستخرج منها قاعدة يمكن تبنيها في المجالات التنظيمية

وعليه سوف نعرض للأفكار الحديثة، والتى نعنى بها الفكر الموقفي، والذى لايعترف بوجود قواعد أو قوانين سابقة الاعداد والتجهيز تصلح لكل الظروف

وتأسيساً على ماسبق، فان تحديد العدد المناسب للمرؤوسين التابعين مباشرة لرئيس اداري واحد، يجب أن يسترشد في تحديده بعدد من العوامل والمتغيرات الموقفيه

1/3/2 المدى الاشرافي

كلما كانت قدرات ومهارات المرؤوسين محدودة كلما اعتمد الاشراف على التوجيه المباشر والتفصيلي، ومن ثم فالميل ناحية نطاق الاشراف الضيق وكلما زادت القدرات والمهارات للمرؤوسين، كلما أمكن الاعتماد على الاشراف بواسطة القواعد والضوابط والمعايير المعدة مسبقاً، ومن ثم فالميل ناحية نطاق الاشراف نطاق الاشراف المتسع

2/3/2 درجة الاعتماد المشترك

كلما ارتفعت درجة اعتماد او الوحدات التنظيمية الافراد على بعضها البعض بفعل نمط الاداء السائد، كلما تطلب ذلك زيادة تدخل المدير بالجهد التنسيقى والرقابى، ومن ثم يفضل الميل إلى نطاق الاشراف الضيق، والعكس صحيح في حالة الاعتماد القليلة، فالتدخل من المدير في أضيق الحدود، ومن ثم فالميل ناحية نطاق الاشراف المتسع

4/3/2 مدى تجانس النشاطات

كلما كانت النشاطات التى تمارسها الوظائف الخاضعة للاشراف متجانسة ومتشابهة، كلما أمكن الميل ناحية نطاق الاشراف المتسع، وكلما تباينت الوظائف، واختلف محتواها، كلما كان الميل ناحية نطاق الاشراف الضيق

5/3/2 مدى قدرات المدير

لكل انسان بصفة عامة، وللمدير بصفة مجموعة من النطاقات تتبلور من خلالها قدراته، ونفصلها فيما يلى

- **نطاق الوقت** للوقت حدود لايتجاوزها؛ ومن ثم حسن التدبير و الاستقلال

- **نطاق الانتباه:** مجموعة الفعاليات التي يستطيع أن يتعامل معها في وقت واحد ونوع الفعالية التي يتم اختيارها والتركيز عليها، ثم بقية الفعاليات وتوقيتاتها
- **نطاق الطاقة** مدى القدرة الجسمية والذهنية المقدمة للعمل في المنظمة
- **نطاق المعرفة:** مدى الاحاطة بنوعية العمل، ومدى الخبرة المتاحة في مجال هذا العمل
- **نطاق الشخصية:** مدى القدرة على التفاعل مع المرؤوسين والتأثير، وتنمية ولائهم واحترامهم له

وعليه، اذا مالت هذه النطاقات إلى الايجابية والفعالية المنشودة، كان الميل ناحية نطاق الاشراف المتسع، والعكس صحيح تماماً، ومن ثم فالميل ناحية نطاق الاشراف الضيق

6/3/2 مدى فعالية العلاقات

اذا كان العدد المناسب لنطاق الاشراف والذي يوفر الفعالية الاشرافية يعتمد على مدى وجود علاقات اتصالية فعالة بين المدير ومرؤوسية ومن ثم يكون من اللائق قبل تقرير نطاق اشراف أي مدير، حساب عدد العلاقات التي تنشأ بين المدير وكل فرد من مرؤوسيه، والعلاقات الناجمة عن تعامل المدير وجماعة معينة من مرؤوسيه، وتلك العلاقات المتداخلة بين الأفراد أنفسهم، كل ذلك في ضوء المتغيرات الموقفية سالفة الذكر

ولقد قام الفرنسي "جريكوناس " Gracnas معادلته التي يمكن بواسطتها حساب عدد العلاقات الاجتماعية الاتصالية المحتملة، والناجمة عن نطاق اشراف معين، ومن خلالها يتضح أن معدل العلاقات يزيد زيادة كبيرة، بزيادة محدودة جداً في عدد المرؤوسين، ويمكن ايضاح المعادلة ونتائجها فيما يلي

$$ع = ن \left(\frac{2^{ن}}{2} ن - 1\right)$$

حيث: ع عدد العلاقات ، ن عدد المرؤوسين

فإذا كان عدد المرؤوسين التابعين للرئيس هو (3) فما هي عدد العلاقات؟

ع $=3(2^{3}/2+3-1)$

= 18 علاقة

وإذا علمت أن عدد المرؤوسين التابعين للرئيس قد أصبح (4) فما هي عدد العلاقات الجديدة؟

ع $=4(2^{4}/2+4-1)$

= 44 علاقة

يتضح مما سبق أن زيادة عدد المرؤوسين بفرد واحد-في هذه المنطقة وليس بصفة عامة-قابلة زيادة في عدد العلاقات الاجتماعية الاتصالية بـ 26علاقة

وعلي الرغم من أن معادلة gracunas قد أغفلت مدى تأثير علاقات المدير الخارجية في فعالياته الاتصالية الاشرافية، كما أنها ركزت على العلاقات المحتملة وليست الفعلية، إلا أنها عظيمة الأهمية للاسترشاد بها في تحديد مدى تناسب عدد المرؤوسين التابعين لرئيس اداري واحد في ضوء ما هو محتمل من العلاقات والمتغيرات الموقفية الأخرى المحددة لهذا العدد، حتى تتم الفعالية الاشرافية

الفصل الثامن

التوجيه

الفصل الثامن

التوجيه

تمثل وظيفة التوجيه الممارسة الحقيقة للمدير، ويتضح من خلالها الدور الرسمى لهذا المدير ابان أداء هذه الوظيفة، عندما يضع الخطط في المنظمات العامة موضع التنفيذ، وعندما يوزع النشاطات على الأفراد، وعندما يأمرهم بالأداء وفق المطلوب؛ كما يلوح في الأفق الدور غير الرسمى لما يستخدم هذا المدير قدراته ومهاراته في الاتصال والتواصل مع مرؤوسيه

وتحتاج هذه الوظيفة إلى ممارسة ذات سمت محدد يغلب عليه طابع التأثير، والذى لن يتحقق سوى بفهم دوافع الأفراد، وأنماط شخصياتهم، والفروق الفردية بينهم وقبل كل ذات استعدادات وقدرات ومهارات قيادية لدى للمدير في المنظمات العامة

وتستلزم وظيفة التوجية من المدير في المنظمات العامة، توافر معلومات كافية عن جوانب التشغيل، وعن المرؤوسين، وعن البيئة العامة، والبيئة الخاصة، وتنمية قنوات اتصالية ملائمة ومفتوحة لنقل وتبادل المعلومات

وتعد وظيفة التوجيه، وظيفة مركبة تعتمد في المقام الأول على مدى توفر جوانب سلوكية انسانية لدى المدير، وكيفية توظيفها، لاستخلاص جهود المرؤوسين طواعية واختياراً، وليس قسراً وأرهاباً

وسوف يتم تناول وظيفة التوجيه عبر المباحث التالية

المبحث الأول ماهية التوجيه

المبحث الثانى الاتصال

المبحث الثالث الدافعية

المبحث الرابع القيادة

المبحث الخامس الرضا عن العمل.

المبحث الأول

ماهية التوجيه

يستعرض هذا المبحث تعريف وظيفة التوجيه، والصعوبات التى تعترضها والفوائد، والأسس التى تشاد عليها هذه الوظيفة، وأدواتها

1-تعريف التوجيه

جاء في اللغة وجه فلانا جعله يتجه اتجاهاً معيناً، والموضع الذى تتوجه اليه وتقصده وفي الاصطلاح نسوق التعاريف التالية

"عملية يتم من خلالها ابلاغ الأفراد بما يجب عمله، ومعرفة أو التأكد من أن كل فرد يبذل قصارى جهده في انجاز العمل المناط به

"العملية أو الوظيفة التى يتم بها استثارة المرؤوسين، وحثهم على التصرف طبقاً لخطة محددة سلفاً

"النشاط الذى بمقتضاه يتم ارشاد المرؤوسين، وتعليمهم وقيادتهم نحو أهداف المنظمة

ويمكن بلورة تعريف التوجية فيما يلى

ارشاد المرؤوسين إلى طرق الأداء الصحيحة، من خلال الاتصال بهم واثارة دوافعهم وقيادتهم والحصول على رضاهم

2-فوائد التوجيه

توفر وظيفة عدة فوائد للمنظمات العامة وهى كما يلى

1/2 التكيف مع البيئة الداخلية

يفضى التوجية إلى تفاعل ومشاركة بين الرئيس ومرؤوسين من ناحية وبين المرؤوسين ذاتهم، محققاً توحد الجهود تجاه الهدف، ومزيلا في نفس الوقت لاى تعارض أو عدم انسجام بين الأفراد إبان حالات الأداء، ومن ثم يظهر في النهاية الصلح بين الأفراد وبين مقومات وفعاليات الأداء داخل المنظمة

2/2 تحقيق الأهداف

عندما يعقد الأفراد صلحاً مع البيئة الأدائية، يتوفر الاتساق المبنى على الفهم والاقتناع وتحقيق المصالح ومن ثم يستطيع كل فرد تحقيق أهدافه من خلال تحقيق المنظمة لأهدافها، طالما توفرت بيئةادائية مناسبة ومتسقة مع تطلعات ومستويات طموحات الأفراد

3-أسس التوجيه

يشاد التوجيه على مجموعة من القواعد البنائية وهى كما يلى

1/3 قاعدة تحديد الأهداف

التعرف على الأهداف التى ترنو إليها المنظمة العامة، ومدى اتساقها مع أهداف الأفراد الذين سيعملون وعليه، ظهور جهود موحدة لاتعارض ولا صراعات فيما بينها وأن تعمل كافة الأهداف وفق مبدأ وحدة التوجيه أى تكون كلها في اتجاه واحد

2/3 قاعدة وحدة الأمر

الحرص الشديد على أن يتلقى المرؤوس أوامره من رئيس ادارى واحد، خاصة عندما يتم تفويض الاختصاصات في الحالات العادية، أو حالات عدم تركيز السطلة الادارية، منعا للازدواجية، و حتى لا ينعدم الأثر التوجيهى المنشود

3/3 قاعدة العلاقات الأخلاقية التنظيمية

يشار إلى العلاقات بأنها الفعاليات الاجتماعية ذات الديمومة والاستمرار واما الأخلاق فهى القواعد المبينه للخير والشر، وها هنا لابد من تنمية علاقات التعاون بين الأفراد، بمعنى أن يقدم كل فرد للاخر سبل الدعم وصولاً والمؤازرة لهدف موحد بينهم، وينسب الانجاز لهم ككل

وأيضاً تنشد هذه القاعدة توفر علاقات العدالة بين المدير ومرؤوسيه بمعنى توفير المساواة عند التحمل ومن ثم الأداء، وارساء فعاليات التمييز عند النتائج

ومن ثم منح الثواب أو تو قيع العقاب يتم وفق أسس موضوعية تنطوى على العدالة

4-أدوات التوجيه

هناك مجموعة من الأدوات التوجيهية، التى تسير وتهيئ المجال للمدير عند ادائه لهذه الوظيفة، وهذه الأدوات-التى سوف نقتصر عليها في هذا المجال هى

1/4 الاتصال

2/4 الدافعية

3/4 القيادة.

4/4 الرضا عن العمل

وسيتوفر شرح كاف لكل ادة عبر المباحث التالية:

المبحث الثانى

الاتصال

تشير لفظة الاتصال في معناها الاصطلاحى العام إلى عملية المفاعلة التبادلية الساعية نحو التأثير الفعال على مدركات المشاركين وعليه، فعملية الاتصال أهم الدعائم التى يرتكز عليها البناء التنظيمى، ومن أهم فعاليات المدير التوجيهية حينما يمارس الارشاد لمرؤوسيه ويسعى بهم نحو طرق وأساليب الأداء الصحيحة

ويتبلور من خلال هذه المبحث، تعريف الاتصال وعناصره

1-تعريف الاتصال وعناصره

يفضى فحص التراث التنظيمى الى أن عملية الاتصال هى عبارة عن ارسال وأستقبال المعلومات بين الطرفين

أو هى نقل وتبادل المعلومات المفهومة والمفضية إلى تحقيق هدف معين بين طرفين

ولقد أورد المهندس شانون" Shanon خمسة عناصر للعملية الاتصالية وهى كما يلى

1/1 الراسل الفرد أو الجماعة التى لديه/لديها الرغبة في الاتصال بطرف أخر

2/1 الرسالة الأفكار والمعانى ومضمون عملية الاتصال، والذى يحتوى على رموز سواء لفظية/هجائية/ جسدية/اشارات وغيرها

3/1 الوسيلة تتعدد الوسائل التى تنقل محتوى الاتصال شفاهه-كتابة-سلكى-لاسلكى

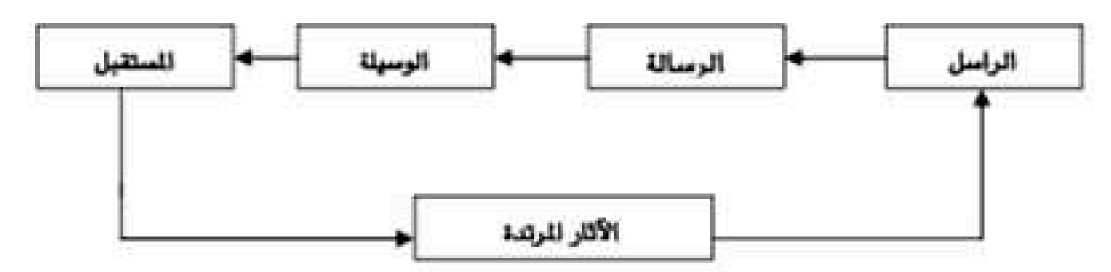
4/1المستقبل: المقصد ونقطة النهاية، لاحداث بدايات عكسية اتصالية

5/1 الأثار والاسترجاع ما تحدثة الرسالة في المتلقى، ومن ثم اتيان استجابات مطلوبة-طالما الرسالة جيدة وسليمة

ويمكن تبيان هذه العناصر من خلال الشكل التالى

شكل رقم (1/8)

عناصر عملية الاتصال



2-اتجاهات الاتصال الرسمي

تعتمد المنظمات العامة على نقل وتبادل المعلومات، من خلال منافذ وخطوط السلطة والمسئولية التى تتضح من خلال الهيكل التنظيمى، وتتحد اتجاهات هذا الاتصال في ثلاثة

1/2 الاتصال الرأسى الهابط

يطلق عليه الاتصال من أعلى إلى أسفل ويتمثل في الأوامر والقرارات والتوجيهات وطلب الاستفسارات والبيانات من المرؤوسين

2/2 الاتصال الرأسى الصاعد

ويشير إلى صعود البيانات والمعلومات، من أسفل إلى أعلى في صورة مذكرات وتقارير تفيد المستويات العليا في التعرف على آثار ومدى فعالية قراراتها وأوامرها وهذا البعد العكسى ضرورى لأى منظمة عامة تريد ترشيد قراراتها وأومراها، حيث يعمل بمثابة التغذية العكسية بالمعلومات للمستويات الأعلى

3/2 الاتصال الأفقى

يتناول هذا البعد الاتصالى ارسال واستقبال المعلومات بين الادارات والأقسام والأفراد الذين هم على مستوى تنظيمى واحد وهذا البعد يعتبر أمراً حيويا لنجاح الأداء في المنظمة العامة، اذ عن طريقة يتم التنسيق بين وظائف المنظمة المختلفة

3-أساليب الاتصال الرسمى

يمكن التمييز بين أسلوبين للاتصال الرسمى في المنظمات العامة

1/3 الاتصال المحرر:

تستخدم الكتابة كأسلوب لاتمام عملية الاتصال بين المرسل، و المرسل إليه من خلال الخطابات، والمذكرات، والتقارير، والأومر، والقرارات، و التعليمات

2/3 الاتصال الشفهى

يمكن اللجوء إلى الأسلوب الشفهى في الاتصال الرسمى، مبيناً ومفسراً للكلمات المسطورة، ومشيراً إ لى مقاصدها ومراميها، كما يمكن الاعتماد عليه على أن يعزز بمكتوب، تلبية لمتطلبات الأداء في المنظمات العامة

4-معوقات الاتصال

تتعرض عملية الاتصال إلى العديد من المعوقات التى قد تحطبها، ومن ثم لاتجعلها تحقق الأهداف التى تتوخاها، ويمكن تصنيف هذه المعوقات كما يلى

1/4 المعوقات السيكولوجية

تعتبر هذه المجموعة من أخطر معوقات الاتصال، نظراً لأنها غير مرئية فقد تكون أحادية البعد، أو ثنائية نابعة من التفاعل بين طرفي الاتصال

1/1/4 معوقات من الراسل

تنشأ من عدم الصياغة الواضحة للرسالة، لعدم تبصر الهدف جيداً، أو تظهر بسبب ميل الراسل لاقامة العلاقات التعارضية بدلاً من التعاوينة

2/1/4 معوقات من المستقبل

تظهر من التسرع في تأويل الرسالة، وعدم التروى للوصول إلى كل المعطيات اللازمة لاستجلاء الصورة والوصول إلى الهدف وقد يركز على عناصر منتقاه (ادراك انتقائى) مما يؤدى إلى سوء فهم الرسالة

3/1/4 معوقات ثنائية

وتترتب على سابق التعارف بين طرفي الاتصال، واشتباكهما في علاقات ذات طبيعة صراعية، ومن ثم تكوين اتجاهات سالبه لكل منهما، وبالتالى تفسيرات غير صحيحة متبادلة بين الطرفين

2/4 معوقات التنظيم الرسمى

تتوفر من جمود وتصلب الهيكل التنظيمى، وعدم التعامل مع المتغيرات الفرعية للتغيير، والاعتماد على الاتصال الرأسى الهابط فقط، والغموض في تحديد الاختصاصات، وعدم الاهتمام بذاكرة المنظمة، الا وهى محفوظاتها بعدم تنظيمها فنياً، ومن ثم صعوبة الحصول على المعلومات المطلوبة في وقتها

3/4 معوقات البيئة الثقافية

تظهر غلبة الفكر الثقافي في بيئة معينة على أبعاد الاتصال وعناصر فمثلاً في بعض المجتمعات النامية يشكل نمط العلاقات الأولية عائقاً أمام مختلف وسائل الاتصال المحررة، وتعطى الاتصالات الشفوية ميزة أكبر، كما أن عدم التخطيط وعدم الدقة لعملية الاتصال يؤدى إلى تكرار المعلومات وتشوشها

وتوضح سيماء الاتصال-دلالات الألفاظ-أن تركيب الألفاظ في جمل معينة قد تعطى دلالات متباينة من مجموعة بشرية إلى أخرى، وهذا يوفر عوائق اتصالية ناشئة من البيئة الثقافية

5-فعالية الاتصال

تتوقف فعالية الاتصال-أى تحقيق الهدف منه-على نفاذ المعنى المطلوب إلى عقل المتلقى، ومن ثم احداث الاقتناع والتغيير النسبى في سلوكه وبمعنى آخر اتفاق طرف الاتصال على معنى واحد يتم استيعابه وفهم قصده

وهناك مجموعة من العوامل التى تؤدى إلى الفعالية الاتصالية

1/5 تحديد الهدف

معرفة ماهية الغرض من الاتصال، وكيفية الوصول إليه

2/5 الاستراتيجية

اعداد سبل وطرق التصرف وصولاً إلى هدف الاتصال من خلال البحث عن الأفكار المؤثرة في المعبرة، وتكوين الحجج والأسانيد المقنعة

3/5 المتلقى

يجب معرفة من هو وما هى قدراته؟ وما هى ثقافته؟ ودرجة تعليمة، وذلك حتى يمكن التأثيرعليه، والنفاذ إلى عقله، ومخاطبته بالرموز التى يفهمها لأن من الخطأ الاعتقاد أن عالم الراسل هو مثل عالم المتلقى تماماً، وبعد ذلك يكون من السهل اختيار الوسيلة الواجب اتباعها، وفي حالة الاتصال الرسمى لابد من الوسيلة المكتوبة، ولكن لا مانع من الوسيلة الشفهية بجانب المكتوبة طالما دعت الضرورة لذلك

4/5 التوقيت

مراعاة الزمن المناسب للاتصال يساعد على إيجاد ظروف أكثر ملاءمة لتحقيق النفاذ المطلوب لعقل المتلقى واحداث الأثر المرجو من عملية الاتصال.

5/5 متابعة الأثر

أن عملية الاتصال ديناميكية الطابع، ومن ثم لابد من التحرى عما أحدثته الرسالة من أثر في المتلقى، حتى يعرف الراسل مدى الحاجة إلى التوضيح مثلا أو مدى الحاجة إ لى استخدام وسيلة اضافية، وما إلى ذلك من فعاليات حتى يهتدى إلى التعرف على مدى الفعالية الاتصالية

المبحث الثالث

الدافعية

يتطلب عمل الانسان عدة نشاطات مختلفة، تتمثل في حضوره إلى مكان العمل وانتظامه فيه، وبذل الجهد المطلوب منه بالكمية والنوعية والنمط المحدد والاتصال برئيسه وتلقى ارشاداته والتفاعل مع زملائه واستخدام الأدوات والمعدات والمستلزمات المعاونة له لاتيان النشاطات المطلوبة، والتى تعبر عن مفهوم الأداء

ويستعرض المبحث ماهية سلوك الأداء والذى يوفرمن خلاله الجهد المطلوب للأداء، ثم يعرض لنموذج مستحدث للدافعية

1-ماهية سلوك الأداء

حتى نصل إلى تعريف لسلوك الأداء، لابد من الاشارة أولا إلى تعريف السلوك بمعناه الاصطلاحى العام، والذى يعبر عن كل أنواع التصرفات والنشاطات التى يمارسها الانسان في حياته سواء الظاهر منها، وما يمكن ملاحظته بواسطة الأخرين، أو الباطن الذى تصعب عليه ملاحظته، ولكن يستدل عليه من خلال السلوك الظاهر

ويقصد بالأداء: العمل الذى يتعهده الفرد، بعد أن يكلف به، ويكوون محدد الكمية ومن مستوى جودة معينة-النوعية-ويؤدى بأسلوب أو طريقة معينة، أى محدد النمط

وبناء على ماسبق، فان سلوك الاداء، هو قيام الفرد بالنشاطات المختلفة المستقرة الضمنية، أو الظاهرة المحسوسة التى تكون عمله، والمحددة بأبعاد ثلاثة هى كمية العمل، ونوعيته ونمطه

ويحمل سلوك الأداء في طياته كلا من الجانب المستتر الضمنى، والجانب المحسوس الظاهر، لأنه بالضرورة لن يظهر الجانب الثانى-المحسوس الظاهر دون فعاليات الجانب الأول، طالما أن سلوك الانسان سلوكاً ارادياً يحقق الأهداف المحددة سلفاً يدعم تلك النتيجة تعريف"لى " lee للسلوك بأنه "سلسلة من

الاختيارات التى يقوم بها الفرد من بين استجابات ممكنة، عند تنقل الفرد من موقف لآخر

2-العوامل الأساسية للسلوك

يخضع السلوك الانسانى بصفة عامة-وأيضا سلوك الأداء-لتأثير عوامل ثلاثة أساسية وهى الحاجه كمنبه، والدافع، والحافز، فأى مظهر للسلوك لابد من سبب يستثيره، ويؤد إلى نشأته أصلاً، ودافع يحدد اتجاه السلوك ودرجة الاصرار عليه، وأخيراً هناك الحافز الذى يمثل نقطة النهاية بالنسبة للسلوك، أى النتيجة المرغوبة الوصول إليها من ورائه

ويمكن الاعتماد عل الكلمات التاليات كمصطلحات سلوكية يتكئ عليها السلوك الانسانى، ويعتبرها عوامله الأساسية، وهى الحاجة، والدافع، والحافز

1/2 تعريف الحاجة

تعتبر الحاجة هى الشرارة الأولى للسلوك، ولقد تعددت التعاريف التى تناولتها بتعدد العلماء والكتاب الذين فندوها فى ابحاثهم وكتاباتهم، وسوف نختار واحد منها فقط

الحاجة هى الشعور بالنقص أو العوز بسبب التغيرات الداخلية، الجسمية أو النفسية، أو الاجتماعية

2/2 تعريف الدافع

يكمن وراء مظاهر وأنماط السلوك المختلفة قوى دافعة تحرك وتوجه وتحدد درجة الاصرار، أو اليأس، أو التوقف عن السعى لتحقيق الهدف، ويطلق على هذه القوى مصطلح الدوافع

وعليه، فالدافع هو الطاقة التى تحرك السلوك وتحدد قوته ووجهته، حتى يتحقق الاشباع المطلوب للحاجة، ويزول التوتر، ويعود الاتزان

3/2 تعريف الحافز

يتوفر في البيئة الخارجية للإنسان أدوات ووسائل تقدم له الاشباع المطلوب- بدرجات متفاوته-لحاجاته الناقصة، فإذا كان الدافع عنصراً داخلياً يعتمل في صدر الفرد، فان ما يحقق الاشباع-الحافز-هو العنصر الخارجي الذى يخاطب الدافع، ويجذب صاحبه إلى الاتجاه لسلوك معين

والحافز هو الامكانات الاشباعية الكامنة في البيئة الخارجية، الباعثة و/أو المنبهة للسلوك

ويمكن تقسيم مصادر الحوافز التى يمكن للفرد أن يحصل عليها من عمله في المنظمات العامة، إلى حوافز كامنة في أداء العمل، وحوافز خارجية

1/3/2 الحوافز الكامنة

تنبع هذه الحوافز من طبيعة النشاطات التى يقوم الفرد بأدائها في عمله فقد يكون سلوك الأداء نفسه مصدر سعادة للفرد، مثل فعاليات الاتصال بالجماهير والتحدث معهم، والتعرف عليهم، بما يحويه ذلك من تفاعلات اجتماعية كما قد تتحقق أيضاً معه نتائج الانجاز التى يحققها الفرد في العمل

2/3/2 الحوافز الخارجية

هى تلك التى يتحصل عليها الفرد في المنظمات العامة من البيئة المحيطه بأداء العمل، مثلا الأجور والمكافآت والترقية، والظروف التى يؤدى فيها العمل ونمط قيادة الرئيس ، والعلاقة مع الزملاء

4/3 نموذج عوامل السلوك

من خلال الشكل التالى يمكن تجسيد عوامل السلوك الثلاثة سابق الاشارة اليها بواسطة النموذج التالى

شكل رقم (8- 2)

نموذج عوامل السلوك



3-نموذج الدافعية

استخدم كثير من الكتاب والباحثين كلمتى الدافعية Motivation والدافع Motive بمدلول واحد أو بتعادل لفظى واحد ليفضيا الى ذات المعنى المعرف ولكن يرى الكاتب أن هناك اختلافاً بينهما، حيث أن الدافعيةMotivation هى بمثابة العملية المتحركة وليست الساكنة والتى تتضمن مجموعة من العوامل المتعددة والمتفاعلة

يوضح قاموس Webster`s أن الدافعية تعنى "أنه قد تم ايجاد المحرك وأما الدافع"هو الذى يحرك السلوك بطريقة معينة أو لدية النية "القصد" لأن تكون الحركة بشكل معين وبناء على ذلك فإن الدافعية Motivation تشير إلى عملية كلية، أما الدافع Motive فهو ناتج هذه العملية

وفي اللغة العربية فإن كلمة دافعية تعتبر مصدراً صناعياً لأنها مصاغة من الاسم (دافع) بطريقة قياسية، للدلالة على الاتصاف بالخصائص الموجودة في هذا الاسم، ولقد سمى مصدراً لأنه يصدر عن الفعل ويؤخذ منه، وهو ما دل على الحدث مجرداً من الزمان،ولابد أن يشتمل على جميع الأحرف الأصلية والزائدة فى الفعل(دفع)، ويمكن أن يزيد عنها، ولا يمكن أن ينقص عنها بدون تعويض

وأما كلمة دافع فهي اسم فاعل مشتق من الفعل يعنى حرك ويستخدم اسم الفاعل للدلالة على وصف من قام بالفعل او من وقع منه الفعل أو تعلق به

وبناء عليه، فالمصدر الصناعى(الدافعية) يشير إلى محمل النشاطات التى تفضى الى توليد(الدافع)اسم الفاعل الذى يقوم بالفعل التحريكى

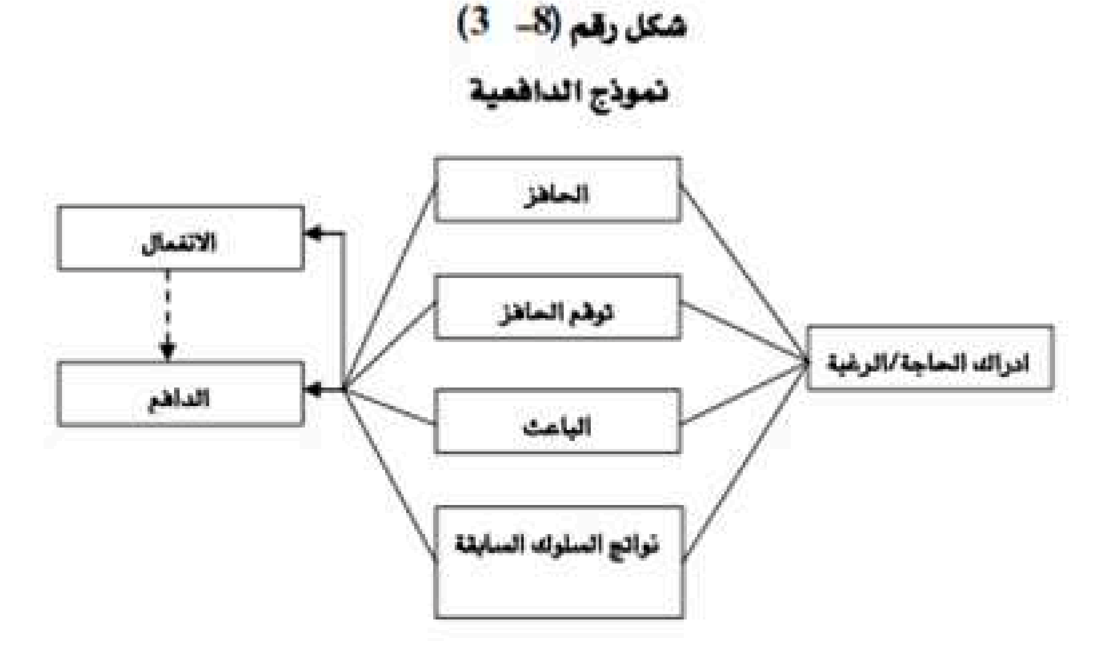
والمشاهد انه لا يوجد اختلاف بين التعاريف للكلمتين(دافعية-دافع) في اللغتين الانجليزية والعربية ومن ثم سيتجه الكاتب بعد ذلك الى اعداد النموذج المقترح للدافعية، والذى سيحاول من خلاله تبيان الفرق بين الكلمتين عند استخدامها كاصطلاحين

ويعبر عن النموذج بأنه"بناء لمجموعة من المتغيرات وتحديد علاقاتها المتداخلة، ويتم تصميمه ليمثل نظاماً كلياً أو جزءً منه

ويتضح من خلال الشكل التالى كافة عناصر نموذج الدافعية المستحدث، والذى بلوره الكاتب

شكل رقم (8- 3)

نموذج الدافعية



تتبلور عملية الدافعية في العمليات المدركة التفاعلية بين الحاجات و/أو الرغبات المختلفة للفرد من ناحية، وبين الحوافز المشبعة في حالة وجودها ظاهرة، أو الحوافز المتوقع تحقيقها من البيئة، أو البواعث الخارجية، أو بين الآثار التى أحدثتها السلوكيات السابقة، من ناحية أخرى

وتتوقف هذه العملية على التركيب النفسى للفرد، والذى يتمثل في شخصية الفرد، ودرجة نضوجها، ومدى توافق الفرد مع نفسه، ودرجة تكيفه مع الآخرين والقيم والأفكار والإتجاهات التى اكتسابها، ونظرته تجاه الأمور، ومستوى ذكائه وقدراته العقلية وطموحه، وذكرياته والخبرات السابقة-السارة السيئة-وقدرته على تحمل المخاطر، وقبوله للفشل والنجاح وعليه، تختلف عليه الدافعية من فردلأخر، ولكن في الدرجة وليس في النوع

ونقطة الانطلاق في عملية الدافعية هو ادراك وجود الحاجة والتى تتمثل في الشعور بالنقص أو العوز بسبب التغيرات الداخلية الجسمية أو النفسية أو الإجتماعية أو إدراك الرغبة والتى تعبر عن الشعور بالميل تجاه أشياء أو أشخاص معينين تستهدفه التماس اللذة

وحتى تكون الحاجة/الرغبة المدركة فعالة، لابد من توفر مجموعة من الإشباعات(الحوافز) في البيئة الخارجية، أو يحتمل تواجدها، أو توجد مؤشرات دالة على إمكانية وجودها، أو مختزنه في الذاكرة كنواتج سلوكية سابقة تمثل خبرة تراكمية يتم اسقاطها على البيئة الخارجية والجدير بالذكر أن هذه الاشباعات قد يوجد أياً منها بمفرده أو مشاركاً لغيره، ويمكن تفصيل هذه المجموعة من الإشباعات على التفصيل التالى

يعبر عن الحوافز بأنها الإمكانات أو الإشباعات المتوفرة في البيئة الخارجية، والتى تقوم على جبر النقص في الحاجات والرغبات وعندما تتواجد هذه الحوافز فإنها تضمن فعالية الحاجات/الرغبات وقد لا تتواجد هذه الحوافز ولكن يتوقع الفرد حصوله عليها أى يعتقد باحتمال محدد أنه عندما يتبع مستوى معين

من الجهد سيحصل على متسوى مماثل من الإشباع كان يأمله وعليه ضمان فعالية الحاجة/الرغبات

وقد تكون الحاجات/الرغبات فعالة من خلال الباعث الدال على وجود الحافز والمفضى الى درجة معينةمن التوقع للإشباع، او كما يعبر عن الباعث بأنه منبه بيئى خارجى يعمل كمؤثر على وجود حافز يحتمل الحصول عليه لتحقيق الإشباع

وحينما اشبعت حاجة او تحققت رغبة في الماضى نتيجة تبنى الفرد لسوكيات معينة، كان من الطبيعى أن نتوقع تكرار نفس النمط من السلوك طالما ان الظروف متشابهة، ويمكن أن نستدل على ذلك من خلال قانون الأثر Low of effect لثورنديك؛ ومن ثم تكون الحاجات/الرغبات فعالة

وبناء على ماسبق، فإن الحاجات/الرغبات الفعاله هى فقط التى ستؤدى الى ظهور الدافع، ويدعم ذلك تجربة الفأر الجائع الذى وضع في متاهة وكان الأكل -الحافز- خارجها، وبتعدد المحاولات تعددت مرات الفشل، إلى أن أصيب باليأس، ولم يحاول بذل أى مجهود، ومن ثم انتفي الدافع بانتفاء إمكانية الحصول على الحافز اى أن الحاجة لم تصبح فعالة

وتتولد لدى الانسان طاقة Energy نتيجة عملية إحتراق الطعام، تستهلك عادة في الأعمال البدنية والعقلية، و في الاشعاع الحرارى، ويختزن الإنسان هذه الطاقة في الأنسجة ثم يستهلكها رويداً رويداً وفقاً لمقتضيات الأحوال، أو يطلقها دفعة واحدة في ثورة عضب انفعالية مفاجئة

وتوفر الحوافز أو توقعهاو /أو البواعث و/أو النواتج السلوك السابقة، درجة إنفعالية (حب – كراهية)تقوى وتنشط أو تضعف وتخمد وعليه، إطلاق درجة معينة من الطاقة المناسبة من محبسها

ومن خلال التفاعل السابق بين الحاجات/الرغبات المدركة والحوافز أو توقعها و/أو البواعث و/أو نواتج السلوك، تظهر الدوافع، والتى يكون للانفعالعظيم أثر

فيها، فكلما ارتفعت الحوافز، أو مستوى توقعهاكلما وفر ذلك مزيداً من التأكد والقناعة في سد ثغرات النقص وصولاً الى الإشباع المأمول وعليه، رفد الدوافع بمزيد من الطاقة

وبناء عليه، فالدافع هو ناتج عملية الدافعية، ويعبر عنه بأنه القوة الداخلية التى تعمل على قيادة السلوك من خلال تسخير الطاقة، و التصرف فيها، وتوجيهها الى الحوافز المشبعة

ويتضح من العرض السابق أن الدافعية تشمل تلك العمليات الداخلية التى تطلق طاقاتنا لاشباع حاجة أو تحقق رغبة معينة، وم ثم فهى عملية نتائجها الدافع ليس هذه فحسب، بل لابد أن يلاحظ وندرك أن العلاقة بين الحاجة والدافع والحافز ليست بمثل التصور المبسط الذى وقر في الأذهان

4-فعالية الدافعية

لعل التساؤل الذىيثور بعد الانتهاء من قراءة السطور السابقة مفاده وكيف يستفيد المدير-مهما كان مستواه الادارى-في المنظمات العامة من موضوع الدافعية؟

على المدير في المنظمات العامة أن يتعرف على الحاجات التى يعانى منها مرؤوسيه، وعلي الرغبات التى توفر لهم اللذة-وعادة ما تكون كاملة في الأداء- وأن يعمل على توفير الحوافز المشبعة لهذه الحاجات/الرغبات؛ ويهتدى في ذلك بمعرفة الاختلافات بين المستويات التنظيمية من ناحية الاشباعات المادية والمعنوية التى تتوفر تبعاً لهذا التباين

واذا اتسقت الاشباعات مع الحاجات/الرغبات، لابد وأن تظهر أقوى الدوافع الأدائية من المرؤوسين على أن العملية ليست بهذه البساطة، لأن هناك عوامل أخرى فاعلة، طرحت في نموذج الدافعية

فعلى سبيل المثال تلعب نواتج السلوك الدور الأعظم في اتيان الفرد السلوك المدفوع المطلوب، لأنها تمثل معين الخبرة السلوكى صاحبة الدور الدافع الكبير

واذا لم تكون هناك نواتج سابقة، وكان السلوك المطلوب جديداً، فهناك درجة توقع الحصول عل الحافز، ويستطيع المدير في المنظمة العامة أن يجعل هذه الدرجة من الكبر بحيث يضمن دافع سلوكي قوي

وعموماً فالمدير في المنظمة العامة بين شقي الرحى حيث تلعب القوانين والأنظمة ولوائح الثواب العقاب والمتغيرات الاجتماعية الكاسحة والموفرة لقيم لافكاك منها و بالرغم من كل هذا، فعليه أن يستفيد جيداً من موضوع الدافعية ويطوعه استخداماً بما يحقق له أقوى الدوافع الأدائية من مرؤوسية

المبحث الرابع

القيادة

عند النظر إلى موضوع القيادة بتمعن، سوف نجد أن هذا الموضوع يعبر عن نمط معين من العلاقة بين فردر(قائد) وجماعة، يحاول من خلالها حمل هذه الجماعة على العمل كفريق متعاون متجانس ومنسجم ومن ثم تعاظم جهودهم الموصلةإلى الأهداف المخطط له سواء بالنسبة للمنظمة، وبالنسبة لهؤلاء العاملين أنفسهم

ويحتاج سبر غور موضوع القيادة في المنظمات العامة إلى التعامل مع تعريف القيادة، والفرق بين القائد والمدير، ومعايير فعالية القيادة، ونظريات القيادة وأخيراً أدوار القيادة

1-تعريف القيادة

يعبر عن القيادة بأنها عملية التأثير على نشاطات جماعة معينة في سبيل تحقيق الأهداف في موقف معين

وربما يدور التساؤل عن ما هية التأثير؟ فتكون الاجابةانه التغيير المطلوب الذى يحدث في سلوكيات الجماعة، وذلك في اتجاه الأهداف، على أن يكون هذا التغيير ناشئاً طواعية واختياراً

ويمعنى آخر يستطيع الفاعل لعملية القيادة (القائد) أن يأخذ بجهود الآخرين (الجماعة)في الوجهة التى يريدها، طواعية واختياراً

2-المدير والقائد

يقبع المدير في منصبه بأسلوب شرعي، ويمارس من العملية الادارية ويعتمد على السلطة الرسمية المفتنة في أخذ طاعة مرؤوسيه، ويستخدم أساليب الثواب والعقاب حتى يأخذ السلوك المطلوب، وليس لديه من مانع في أحداث التغيير امطلوب لتحقيق الأهداف قسراً وأرهاباً

وينبع القائد من الجماعة، أى أنه نتاج الجماعة، ويعرف بأنه الشخص الذى يؤثر على الجماعة، ويحدث منهم التغيير المطلوب طواعية واختياراً، نظراً لأن لدية

الحب والمصداقية والثقة من الجماعة، كما أنها تحقق أيضاً مصالحها من خلاله ودائماً ما يكون القائد في الجماعة غير الرسمية

يتضح مما سبق ان المدير قد ينأى عن الحب والمصداقية والثقة التى مصادرها مشاعر إنسانية تميز بين الغث والسمين، على الرغم من أنه قد ينجح نجاحاً باهراً في تحقيق النتائج المرجوه نظراً لما يملكه سلطات مستمدة من الشرعية وعليه، فهو حائز باستمرار على القبول القانونى

وأما القائد فاعتماده الأساسى على مصداقيته وحب وثقة الجماعة له، وربما بجانب وسائل هى أقرب للعملية الادارية، نظراً لأنه يحقق مصالح الجماعة، ومن ثم فهو يعتمد على القبول السيكولوجى الانسانى، والذى تلعب فيه المشاعر الانسانية-فضلاً عن تحقيق الأهداف-دوراً كبيراً

وهل توفرت اشكالية، أو على الأقل مشكلة من السطور السابقات بمعنى أن المدير هو نتاج الرسمية، وهو شخص يتدرج في مناصبه بفعل القانون أو النظام، ويستمد فعاليته وقوته من شرعية وجوده في منصب معين وأما القائد فهو حصاد التنظيم غير الرسمى-والذى ينظر اليه نظرة غير شرعية-أى بسبب الانتخاب والذى قد يظهر بتلقائية بين الأفراد

وقد يكون القائد أيضاً نتاج لعملية انتخاب شرعية نظامية تحددها القواعد، ولكن أصوله وجذوره تمتد إلى الجماعة وفعاليته فيها، قبل أن يجرؤ على خوض العملية الانتخابية

ويمكن الخلاص من كثيرمن التساؤلات المتوفرة الآن من التداعيات السابقة، في أن المنظمة العامة بحاجة ماسة إلى المدير ليس هذا فحسب، بل أن كل الموجودين من المديرين على اختلاف مستوياتهم، سكنوا مواقعهم وفق القانون والشرعية، ولكن المطلوب منهم-بجانب القدرات الادارية قدرات قيادية تلملم وتجمع شتات المشاعر المتناثرة، وتجعلها تلتئم وتنظم وتنسجم حتى تكون رافده للجهود والقوى الادائية وعليه ، تحقيق الأهداف

وتأسيساً على ما سبق، فكأن أدبيات الادارة في هذا المجال تقول أين المدير الذى ينال الحب والمصداقية والثقة من المرؤوسين ويسير بهم في الوجهة التى يريدها طواعية واختياراً وليس قسراً وارهاباً وعليه فهو تحظى فعاليات الادارة ضمن فعاليات القيادة، ومن ثم فهى تطلق على المدير هاهنامسمى القائد

3-معايير فعالية القيادة

طالما أن القيادة في مضمونها هى عملية التأثير، فإنها اذن عملية ذات شمول واتساع يتيح لها الارتباط بكل ما يتعلق بالمتأثرين، ومن ثم كانت معايير الحكم على فعالية القيادة، تقاس بما تنتجه من آثار فيما يأتيه الأفراد من أنماط السلوك

فكلما كان القائد أقدر على رفع مستوى انتاجية العاملين، وأيضا زيادة درجة رضاهم عن العمل، كلما كان أكثر نجاحاً

وعليه، فهناك معياران لقياس فعالية القائد، أى مدى تحقيقه لاهدافه وهما الانتاجية والرضا عن العمل

4-نظريات القيادة

تدل كثرة تناولات موضوع القيادة، على مدى الأهمية التى يحظى بها في علم الادارة ولما كانت هذه التناولات بالكثرة غير العادية، وبالتعرض لها بالمدح والقدح تارة أخرى، ولما كان مجال البحث الذى نحن بصدده لايستطيع الاستغراض التفصيلى لذلك سنحاول العرض الموجز بما يخدم موضوع القيادة في المنظمات العامة

ويمكن تقسيم هذه النظريات المبنية على الدراسات إلى ثلاث مجموعات نظرية السمات، ودراسات الأنماط السلوكية، وأخيراً القيادة الموقفية

1/4 نظرية السمات

انبلجت هذه النظرية عن مفهوم الرجل العظيم، والذى يتوفر لديه الذكاء والحسم والثقة بالنفس، ودافع الانجاز، وتحقيق الذات، والتأثير في الآخرين؛ فضلاً عن سمات جسدية كالطول والعرض وما إلى ذلك

ثم بلورت بعد ذلك وظهر منها نظرية القيادة الزعامية" charisma والتى يتسم فيها القائد بالثقة بالنفس، والرغبة في السيطرة، وايمان قوى بما يحمله من مبادئ وقدرة فائقة في بلورة الأهداف ونقلها إلى المرؤوسين، ثم الهاب حماسهم لتحقيقها

وينال هذا القائد الزعيم ثقة لاتباع الكاملة وغير المشروطه، ويسيطر على عواطفهم، ومعتقداتهم، وولائهم ، وحماسهم، وطموحاتهموانفعالاتهم أى ملك التأثير الكامل عليهم

وعليه، يحقق الانتاجية والرضا وفقاً لفروض النظرية، ووفقاً لمعطيات التاريخ ولكن في المجال السياسى، ولفترة زمنية ترتبط بمتغيرات معينة دون أن تتعداها وتصلح هذه النظرية في السياسة وفي فترات بعينها

2/4 الأنماط السلوكية

منذ ثلاثينات القرن العشرين وحتى خمسينياته، أجريت مجموعة من الدراسات التى ركزة على سلوك القائد،أو النمط القيادى، محاولة اكتشاف الأنماط القيادية الأكثر فعالية، أى المحققة للانتاجية والرضا عن العمل

وبالرغم من تعدد المسميات لأنماط القيادة على اختلاف الدراسات، الا انها كانت تحمل مضامين واحدة، و يمكن تمثيلها بمتصل يقبع عند طرفية نمط القيادة الاستبدادية، ونمط القيادة الديمقراطى

1/2/4 نمط القيادة الاستبدادية

يتمركز هذا القائد في الانتاج، ويتخذ القرارات بنفسه، ويفرض رقابته على مرؤوسيه أثناء العمل، ويستمر في عملية التوجيه بالأوامر التى لاتقبل النقاش، ولا يوفر مساحة للحرية للمرؤوسين أثناء الأداء

ولقد حقق هذا النمط انتاجية عالية نسبياً، حيث كان الانتاج يتمثل في قمم وقيعان، قمم في وجود القائد، و قيعان في غيبته، ولكن كان الرضا عن العمل للمرؤوسين متدهوراً، لم تحقق هذه القيادة الفعالية، وفق المعايير سالف الاشارة اليها

2/2/4 نمط القيادة الديمقراطية

يقوم هذا القائد بالتفاعل مع مرؤوسيه، ومناقشتهم ثم اتخاذ القرارات ويوفر مساحات حرية كبيرة للمرؤوسين للتصرف حين الأداء، مع اعطاء بعض التوجيهات والتدخل اذا لزم الأمر تنساب الانتاجية في هذا النمط دون مشاكل ولكنها لا تصل إلى الانتاجية المنشودة، أو تلك المحققة من النمط الاستبدادى

ولكن يتوفر للمرؤوسين مستويات عالية من الرضا عن العمل ومن ثم لم يحقق هذا النمط القيادى الفعالية، وفق المعايير سالف الاشارة اليها

3/2/4 نمط القيادة المتأرجحة

يترتب على متصل القيادة بين طرفين الاستبدادى والديمقراطى، العديد من التوافق بينهما، ولكن وجدت الدراسات أن هناك بعض المديرين الذين اختاروا نمط مختلط يتأرجح ما بين الاستبدادى والديمقراطى، وقد وجد الباحثون أن رضا الأفراد عن عملهم كان في أدنى مستوى، وقد عزا الباحثون ذلك إلى أن العاملين في حيرة شديدة في كيفية التصرف والأداء، بسبب تذبذب وعدم استقرار القيادة على نمط واضح محدد وعليه، فالقيادة المختلطة لم تحق الفعالية المنشودة

3/4 المدخل الموقفي

اتضح من العرض السابق قصور فعالية القيادة، ومن ثم لا يصح أن نتساءل ماهو نمط القيادة الذى يجب أن نطرحه للاستخدام؟ ولكن يجب أن يكون التساؤل هو نمط القيادة المناسب للموقف المحدد؟

إذن مؤدى المدخل الموقفى فى القيادة أن السلوك القيادى الذى يلجأ إليه القائد يتغير وفقاً لتغير المواقف التى يتعرض لها هذا القائد

وعبر "فيدلر" و هاوس و"عاشتور" و هيرسى" و بلانشارد تم تنمية عدد مواقف قيادية يمكن أن توجد فى أى منظمة ومنها المنظمات العامة أيضاً

ويمكن تصنيف عناصر المواقف القيادية في ثلاث مجموعات

1/3/4 سمات جماعة العمل

كلما زاد مستوى العليم في الجماعة، وكانت صغيرة ومتماسكة ومتعاونة كلما كان من الأفضل النمط القيادى الذى يميل ناحية الديمقراطية والعكس صحيح نسبياً

2/3/4 خصائص العمل

اذا كانت مهمة العمل غامضة وتميل إلى الروتينية وتحتاج إلى مهارات محدودة، وكانت المعلومات ليست متوفرة، يصلح مع هذه الخصائص القيادةالتى تميل ناحيةالاستبدادية والعكس صحيح نسبياً

3/3/4 خصائص التنظيم

عندما يكون هدف التنظيم واضحاً، ويقوم على صناعة الخدمات، وتؤثر القيادة العليا على الانتاج، يفضل استخدام نمط القيادة الذى يميل ناحية الاستبدادية والعكس صحيح

- **استدراك**

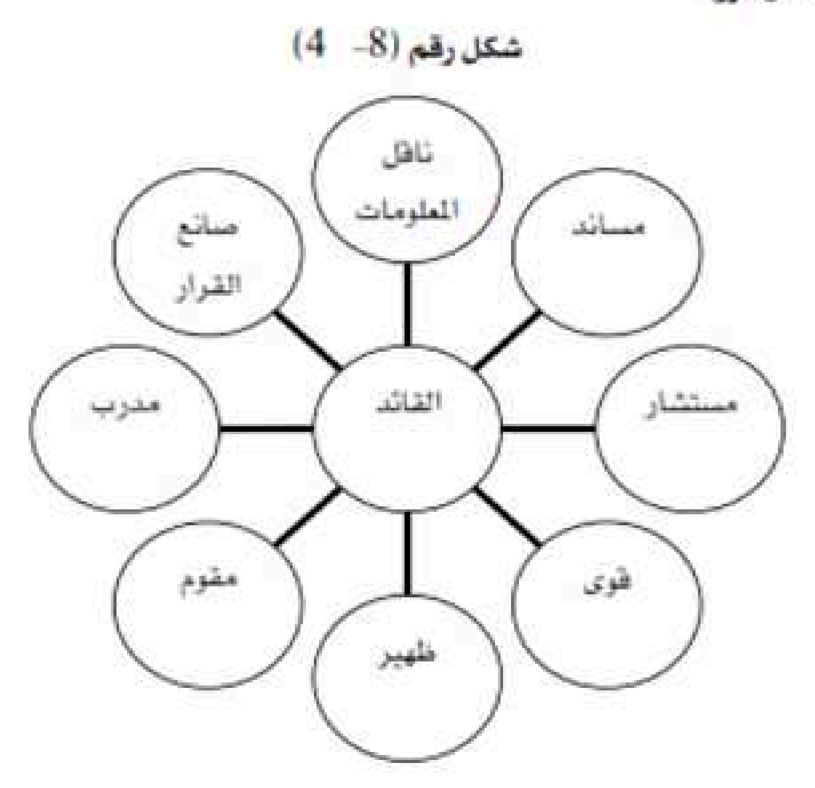
يلمح المتيقن ثلاث مجموعات من العناصر الموقفية، والتى تحمل في طياتها عدة تباديل وتوافيق، لايصلح معها خيال كاتب، أو نتائج تجارب ودراسات في ظروف وأوقات معينة تلقى بظلالها على النتائج، ولكن يصلح معها -في رأى الكاتب- خصائص مدير قائد مبدع ومبتكر في إيجاد الحل القيادى المقبول وهاهنا يوسم بحق أنه القائد الموقفي الفعلى، وبالقطع سيختلف هذا الفقه القيادى الموقفي من منظمة لأخرى، ومن دولة لأخرى وفقاً لمتغيرات ثقافية فاعله لم تخط بها الدراسات التى ظهرت في مجال القيادة الموقفية.

5-الأدوار القيادية

يشير مصطلح الدور في مفهومه الاصطلاحي العام إلى كل توقعات الآخرين الذي ينبغي التعامل والتفاعل معهم وهاهنا فالدور القيادي يعني التوقعات السلوكية من القائد حين ممارسته لنشاطاته حيال مرؤوسيه

ومن خلال الشكل التالي يمكن تصور الأدوار القيادية ثم بعد ذلك يتم شرح وتفصيل كل دور

شكل رقم (8- 4)



5/1مساند

يساعد مرؤوسيه على القيام بمهامهم بشكل فعال، أو بسرعة، أو بسهولة، ويزيل العقبات من طريق الأداء، ولسان حاله دائماً يقول ماذا أستطيع أن أقوم به لمساعدتك

2/5 مستشار

يمتلك العديد من المهارات والتى تصنف في مهارات إدارية ومهارات فنية ومهارات انسانية وتتغلب احداها على الأخريات بدرجة تفضيل أكبر وفقاً للمستوى الادارى الذى يحتله القائد وعليه، لايبخل القائد بمشورته عن مرؤوسيه في المجال المهارى الى يتقنه

3/5 قوى

يتوق المرؤوسين إلى رؤية قائدهم في مواطن قوة، وتتجلى هذه المواطن عندما يتدخل القائد ويستخدم نفوذه وتأثيرها لدى القيادات الأعلى لصالح مرؤوسيه، وعندما يستطيع القائد أن يحقق ما وعد به، وأن يغلب مصالح مرؤوسيه على مصالحه الخاصة

4/5 ظهير

يتحمل المسئولية عن مرؤوسيه، ولايدفع بهم للمواجهة، إنما يعمل كحائط صد عنهم أمام المستويات العليا، وحتى وأن تقبل اللوم من هذه المستويات على أن يعالج الأمور مع مرؤوسيه ويعالج المشاكل التى طرأت بالأسلوب اللائق

5/5 مقوم

يتلقى المرؤوسين معلومات مرتدة عن سلوكياتهم الأدائية، ومن خلالها يوضح لهم القائد نتائج الأداء، والأخطاء التى ترتبت عليها، وكيف يعالج هذه الأخطاء، وكيفية تلافيها مستقبلاً

وقد يحتاج القائد إلى استخدام أسلوب التأديب عند وجود مايستدعى ذلك، وبالضرورة فأن التأديب غير سار بالنسبه للمرؤوسين، ولكنه اذا توخى العدالة فسوف ينال الاحترام من قبلهم، كما أنه عليه أن يسترشد بالقواعد التالية

1/5/5 عدم استخدام العقاب مع الموظفين الجدد أو من هم فى مراحل تعليمية ادائية على رأس العمل.

2/5/5 تجنب استخدام العقاب أثناء الانفعال. على القائد أن يشير إلى السلوك غير المرغوب عند حدوثه. ويحتفظ بتطبيق العقاب في وقت لاحق عندما يتم التفكير في الموضوع بشكل عقلاني.

3/5/5 يستخدم أسلوب العقاب بشكل فردى وليس بشكل جماعى، وفي الغرف المغلقة، وليس على الملأ.

4/5/5 ينبغى معرفة ما يلى العقاب للعمل وليس للفرد، العقاب يلحق الخطأ العقاب في جو إيجابى، العقاب يطبق فوراً ولاداعى للتحذير

وبعد عرض القواعد السابقة، لابد وأن يفهم: أن القائد الحق هو الذى يمزج بين استراتيجتى الثواب والعقاب، وأن ميلة للثواب أشد، حتى يتوفر الجو الايجابى للتأديب سابق الاشارة اليه

6/5 صانع القرار

تتطلب المهام القيادية اتخاذ قرارات مناسبة باستمرار وهذه القرارات تستدعى عملية الصناعة القرارية أى تحديد المشكلة بشكل جيد والبحث على بدائلها وتقييمها ثم اختيار البديل المناسب للحل من ناحية، والمناسب للمتفذين فقد ناحية أخرى ويتوقع المرؤوسون من قائدهم اختيار بدائل مناسبة في كافة المواقف ويمكن أن يكون هو صانعها، أو أشرك معه مرؤوسيه: ولكن لا تردد أو ترك المواقف العائمه، وربما تقاس القدرة والقوة القيادية من خلال القرار المناسب في الموقف المناسب

7/5 ناقل المعلومات

ينشر القائد المعلومات بين مرؤوسيه سواء المتحصل عليها من الداخل أو الخارج ويستلزم ذلك قنوات اتصالية فعالة وقوية بينه وبين مرؤوسيه وفي الحقيقة أن نسيان أن تخبر شخصاً، عن شئ، وربما يكون نوعاً من الاقرار غير المباشر بعدم أهمية هذا الشخص وعليه، فالمرؤوسون يودون دائما أن يكونوا محل اهتمام قائدهم

من خلال تدفق المعلومات لكل منهم كجماعة وكأفراد، حتى يشعرون بأهميتهم وبذواتهم

8/5 مدرب

يتبلور دور القائد كمدرب في توفير المعارف واكساب وتنمية مهارات مرؤوسيه سواء على رأس العمل، أو اعداد خطط تدريبية يتم من خلالها تدريبهم في منظمات التدريب خارج المنظمة ومن ثم يعمل باستمرار على تطوير معارفهم ومهاراتهم واتجاهاتهم السلوكية بما يخدم المنظمة

المبحث الخامس

الرضا عن العمل

يتشكل وجدان الفرد ومشاعره عن عمله من خلال التكوين المعرفي والمعلوماتى والخبرات التى حصلها الفرد مدى حياته العملية وعليه، يميل أن يتصرف سلوكياً ناحية هذا العمل بطريقة معينة تتبلور معالمها ف أسلوب التفاعل مع القائد والزملاء، ومن خلال مؤشرات متعددة أخرى مثل الغياب والتمارض ومعدل دوران العمل، ومعدل الحوادث، ومعدل الشكاوى

ويعبر عن هذه المشاعر الوجدانية باصطلاحات متعددة مثل الروح المعنوية والاتجاه النفسى نحو العمل، والرضا عن العمل، وإن اختلفت المدلولات لكل منها نسبياً، الا أنها تشير بصفة عامة إلى مجموعة المشاعر الوجدانية التى يشعر بها الفرد نحو العمل الذى يشغله

ونوضح من خلال هذا المبحث، ماهية الرضا عن العمل، وواحدة من نظرياته

1-ماهية الرضا عن العمل

ثمة اتجاه عام في غالبية الدراسات السلوكية، يصف ظاهرة الرضا عن العمل بأنها ظاهرة ثلاثية الأبعاد: ادراكية، ووجدانية، ونزوعية

يتمحور البعد الادراكى للظاهرة في فعاليات التفكير والتذكر والتخيل والتعميم والحكم، والتى من خلالها يتعرض ويفسر الفرد كل ما يحيط به من جوانب العمل

وتتمثل المكونات الوجدانية لظاهرة الرضا في سيال الانفعالات والمشاعر التى تكاد تستقر وتكون الحالة العاطفية ناحية العمل، ثم تعاود التغيير تبعا للمتغيرات التى تنتاب العمل

ويترتب على البعد الادراكى والبعد الوجدانى تشكُل البعد النزوعى، والذى يُعبر عنه بالاتجاه للفعل أو الاستجابة السلوكية، بغض النظر عن التنفيذ من عدمه وهذا المعنى النزوعى يشير إلى الجانب الفعال للادارة

وتأسيساً على ماسبق، فان الرضا عن العمل يمثل ردود فعل عاطفية إيجابية ناحية العمل، لاتتصف بالثبات أو الديمومة، وانما هى تتغير نتيجة لمتغيرات العمل التى لا تستقر على حال

والأصل في مشاعر الرضا تجاه العمل أنها ضمنية مستترة، ويتوقف ترجمتها إلى سلوك ظاهر خارجى على درجة تراكم وقوة هذه المشاعر أى عندما تفيض عن الحد الداخلى فتطفح خارجياً

ويمكن التعبير عن الرضا عن العمل بأنه مشاعر السعادة والسرور التى يكونها الفرد تجاه عمله

2-مظاهر الرضا عن العمل

يمكن أن يستدل على الرضا عن العمل من خلال بعض المظاهر التى تتصل بسلوك العمل وهى

1/2 تحسين مستوى الانتاج وتقليل الفاقد والتالف.

2/2 انخفاض معدل دوران العمل(عدد حالات ترك الخدمة في السنة).

3/2 انخفاض معدل الغياب.

4/2 انخفاض معدل الشكاوى.

5/2 انخفاض معدل الحوادث.

6/2 المشاركة الايجابية الاختيارية في نشاطات المنظمة.

7/2 انخفاض حالات المقاومة للتغيير والتطوير بالمنظمة

3-نظرية عدالة العائد-آدمز

تتعدد النظريات التى بحثت عن مسببات تكوين مشاعر الرضا عن العمل وتكاد تكون قد أجمعت عل عناصر الأجر، ومحتوى العمل، وفرص الترقى والاشراف وجماعة العمل، وساعات العمل ، وظروف العمل المادية

ونقدم واحدة من نظريات الرضا عن العمل، وهى المسماه بنظرية عدالة العائد، والتى تقوم على مسلمة مؤداها أن سلوك الرضا يتحدد بمدى ادراك الفرد لعدالة ما يحصل عليه من عوائد

فكلما ازداد احساس الفرد بعدالة عوائده كلما ارتفعت درجة رضاه عن عمله، والعكس صحيح أى مشاعر العدالة تتولدت بفعل المقارنات الاجتماعية التى يقعدها الفرد مع الجماعة المتماثلة معه

وتنهض نظرية عدالة العائد على افتراض مبدئى مفاده أن العلاقة بين المنظمة والعاملين هى علاقة مبادلة، يقدم العاملون بمقتضاها مساهماتهم التى تتمثل في قدراتهم ومستواهم التعليمي، وخبراتهم، ويحصلون في مقابل ذلك على العوائد مثل الأجر والترقيات المزايا الاجتماعية والتقديرية التى يضيفها العمل

وتتبلور النظرية في أن الفرد يقارن عوائده منسوبه لمساهماته مع عوائد الآخرين منسوبة لمساهماتهم، وتتم المقارنة على شكل كفتى الميزان، وتتبلور في الشكل التالى، ونوفر التفصيل والشرح عقبه.

شكل رقم (8– 5)

عــدالة الـعــائـد

(1)		(2)
عوائد الفرد / مساهماته	مقارنة ⟷	عوائد الآخرين / مساهماتهم

ويمكن التفسير والايضاح للنظرية من خلال التعليق على شكل رقم(8- 5)كما يلى

الحالة **الأولى** عند تساوى رقم(1) مع رقم(2) تتوفر مشاعر الرضا عن العمل

الحالة الثانية عند عدم تساوى رقم (1) مع رقم (2) تتوفر مشاعر عدم الرضا عن (الاستياء) وهناك حالتان فرعيتان

أ-عندما تكون رقم (1) أكبر من رقم (2) تتوفر مشاعر عدم الرضا بسبب الشعور بالذنب، لأن نتاج الفرد كان أكبر من نتاج الآخرين

ب-عندما تكون رقم (2)أكبر من رقم (1) تتوفر مشاعر عدم الرضا بسبب الشعور بالظلم، لأن نتاج الجماعة كان أكبر من نتاج الفرد

وتأسيساً على ما سبق، فان الفرد يشعر بالرضا طالما عوائده منسوبة لمدخلاته متساوية مع عوائد الآخرين منسوبة لمدخلاتهم

ويشعر بالاستياء وعدم الرضا في حالة إختلال التوازن بين كفتي الميزان(1)، (2)، وهناك حالتان لهذا الاختلال

في الحالة الأولى يشعر الفرد بالذنب لأنه أفضل من الآخرين، ولكنه يحاول استعادة الخلل الاتزاني اما بحيلة التبرير النفسية، و التى يوفر بها أسباب منطقية وليست حقيقية لارضاء نفسه عن ماتحصل عليه بافضل من الآخرين، أو استبدال موضع المقارنة، بأخرين يستطيع أن ينشد من خلالهم التوازن

وفي الحالة الثانية، يشعر الفرد بالظلم طالما أن الآخرين أفضل منه ولكنه اما أن يحث الآخرين على زيادة البذل والعطاء لاستعادة التوازن على الشكل المطلوب، وأما أن يقلل من مساهماته حتى تتساوى معهم، أو المطالبة بعوائد أعلى أو يحاول أن ينهى هذه العلاقة التى لاتحقق له الشعور بعدالة العائد وذلك بالاستقالة

ويرى الكاتب أن هذه النظرية هى أصلح النظريات التى تصلح مع العامل المصرى خاصة في المنظمات العامة حيث القواعد القانونية لكل شئ، وحيث أن الفرد المصرى يقارن نفسه مع غيره، ويبرر، ويستعمل مصطلح(اشمعنى)

الفصل التاسع

الرقابة

الفصل التاسع

الرقابة

أن وجود فاصل زمنى بين تحديد الأهداف والتخطيط لتحقيقها، وبما يحمله هذا الفاصل من تغيرات سواء في بيئة العمل الداخلية بالمنظمات العامة، أو فيما يحيط بها بصفة عامة من بيئة خارجية، وقد تمتد لتصبح البيئة الكوكبية أو مايطلق عليه حالياً بالعولمة، الأمر الذى قد يترتب عليه تباين الأداء المحقق عن الأداء المستهدف وعليه، البحث الدؤوب عن أسباب ذلك، وتقويمها ؛ ومن ثم فهناك حاجة لما يسمى بالرقابة

ويخطئ من يظن أن عملية الرقابة تنتظر الانتهاء من الأداء حتى تقوم بعملها فهو هنا قد أسقط عنها صفتى السبق والاستمرار، لأن الرؤية الصحيحة لهذه العملية الرقابية تنطوى على مجموعة من التدابير المانعة من حدوث الاخطاء قبل الاداء، و أثناء هذا الأداء

وتتسع وتضيق العملية الرقابية تبعاً للمنظمة التى تكون فاعلة فيها، وبلا ريب فان المنظمات في مجال الأعمال تختلف عن المنظمات في مجال الادارة العامة حيث أن لها مجموعة من الأدوار المجتمعية ذات أبعاد متعددة سياسية واقتصادية وإجتماعية وعليه، فان فعاليات العملية الرقابية في المنظمات العامة سوف تنطلق من المحاور المتعددة التى تغشاها هذه المنظمات

ويمكن الكشف عن محاور وأبعادالعملية الرقابية عبر المباحث التالية

المبحث الأول ماهية الرقابة

المبحث الثانى الرقابة الداخلية

المبحث الثالث الرقابة الذاتية

المبحث الرابع الرقابة الخارجية

المبحث الخامس فعالية الرقابة

المبحث الأول

ماهية الرقابة

يستعرض هذا المبحث تعاريف الرقابة المتعددة ثم يستخلص منها تعريفاً للكتاب، ثم تصوير مكونات العملية الرقابية بتفصيل غير محل، وأخيراً يفرق بين طبيعة المعايير الرقابية

1-تعريف الرقابة

تعددت التعاريف التى تناولت الرقابة كعملية ادارية متممة للعمليات السابقات ونطرح بعضها فيما يلى

"الوظيفة التى تختص بالتحقق من أن الأهداف والخطط والسياسات والاجراءات يتم تنفيذها كما سبق تحديدها

"الرقابة هى القياس الأداء وتصحيحه

"قياس وتصحيح انجاز المرؤوسين للتأكد من أن أهداف المنظمة والخطط التى صممت لبلوغها قد تمت

"مجموعة الأساليب والعمليات التى يتم بمقتضاها التحقق من أن الأداء يتم على النحو الذى حددته الأهداف والمعايير الموضوعة

"عملية متابعة الأداء وتعديل الأنشطة التنظيمية بما يتفق مع انجاز الأهداف

"حق يخول لصاحبة سلطة وصلاحية القرارات الضرورية، واللازمة لضمان تحقيق الأهداف وإنتظام الأداء وسلامته

وبناء على كل التعاريف السابقة يمكن بلورة تعريف الكتاب على النحو التالى مجموعة الفعاليات التى تستخدم للتأكد من أن الأداء يسير على الوجه المطلوب فى اتجاه تحقيق الأهداف

2-مكونات العملية الرقابية

ينصرف مفهوم مكونات العملية الرقابية، إلى مجموعة من التدابير التى من خلالها نتعرف على الأداء ومدى سلامته، وامكانية دفع التيار التصحيحى أن احتاج إلى ذلك وعموماًيمكن بلورة المكونات فيما يلى

1/2 تحديد المعايير

يقصد بالمعايير: مستويات الأداء التى تحدد وفق أسس محددة بطريقة مسبقة وتشتق معايير الأداء من الأهداف التى تم تحديدها للمنظمات العامة في مجالاتها المختلفة

فعندما يحدد أعداد الطلاب الذين سوف يتخرجون في المرحلة الثانوية ومستوياتهم التعليمية وفق توزيع جاوس الناقوسى مثلاً

وارساء القواعد واللوائح التنظيمية المحددة لخطوات الأداء داخل المنظمات الحكومية فعلى سبيل القانون رقم 47لسنة 1978 والخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة بفصوله المتعددة

وإصدار القرارات السنوية لمديريات الشئون الصحية بتحديد أعداد المرضى المترددين على العيادات، وأعداد العمليات المزمع تأديتها، و كميات الأدوية الواجب صرفها

ووضع الموازنة العامة للدولة موضع التنفيذ بقانون خاص بها، بما تحتوى عليه هذه الموازنة من برامج ونتائج مستهدفة، أبواب وفصول وبنود

وتأسيساً على كل ماسبق، فهناك مستويات أدائية حددت مسبقاً قد تكون شاملة، وقد تكون مفصلة، قد تكون بنود قانونية، أو تعليمات، أو قرارات، أو غير ذلك فكلها عبارة عن معايير أدائية تتسق مع حجم ومستويات المنظمات علامة التى نيط بها أهداف محددة على شاكلتها

وتلوح باستمرار مشكلة مفادها مدى فعالية واتساق المعايير التى سبق رؤيتها عبر السطور السابقات في قياس الأداء في المنظمات العامة

فكيف يمكن تحديد الأداء في مستشفي هل بعدد المرضى؟ أم بنوعية الخدمة؟ وأيضاً العمل القضائى هل بعدد القضايا التى تم انجازها؟ وهكذا العديد من التساؤلات، التى تحتاج إلى تنمية معايير يثق في امكانياتها القياسية سواء أؤلئك المنفذون، أو الجماهير المتلقية لخدمات منظمات الادارة العامة، والتى هى دائماً في حالة سخط على أدائها

يتم من خلال هذه المكون الرقابى التعرف على مدى المطابقة بين ما تم من أداء محقق فعلاً، وبين ما وضع من معايير للقياس سلفاً

وتتوفر المعلومات عن الأداء المحقق فعلاً من السجلات المبنية للأداء-بفعل الآلة البيروقراطية-فهناك السجلات المالية التى تتضمن رصيد جوانب الانفاق وجوانب الايرادات، وهناك ملفات وسجلات الأفراد، والمشتريات، والمخازن، و كافة التصرفات التى تتم في المنظمات العامة الحكومية

ويتوفر من هذا المكون ثلاث حالات قياسية يتضح من الأولى اتساق الأداء المحقق مع الأداء المعيارى، ويترتب ذلك تدعيم الفعاليات الأدائية، وتيسير مساراتها لديمومتها واستمرارها

وفي الحالة الثانية يكون الأداء المحقق أقل من الأداء المعيارى، ومن ثم هناك انحراف سالب، وفي الحالة الثالثة يظهر الأداء المحقق أعلى من الأداء المعيارى وبالتالى فهناك انحراف موجب

وينبغى في الحالتين الثانية والثالثة أخذ الانحرافات في الحسبان سواء السالبةأو الموجبة

3/2 تحليل الانحرافات

تتعرف الادارة و/أو الأجهزة الرقابية على أسباب الانحرافات التى حدثت سواء السالبة أو الموجبة، فربما يرجع السبب إلى المنفذين أو إلى الادارة أو إلى المعايير ذاتها وبالتالى إلى الأهداف التى حددت

وعليه، فالتعرف على الانحرافات وتحليلها، يتم بغرض تحديد أسبابها وهل تكمن هذه الأسباب في داخل المنظمات العامة، أو تعتريها بسبب ظروف خارجية وذلك حتى يمكن تكوين صورة واقعية عن ظروف التنفيذ ومشكلاته، ومن تدعيم الظروف الايجابية، والقضاء على المشكلات المسببةللانحرافات

4/2التقويم

تكاد تختزل مكونات العملية الرقابية في مكون التقويم، حيث يعبر عن قياس الأداء-التقييم-ثم حساب الانحرافات، ثم دفع التيار التصحيحى إلى موقع الانحراف

ويتضمن هذا المكون أذن وضع وارساء التدابير التى من شأنها تحديد قيمة واتجاه الانحراف، واجراء التعديلات اللازمة والمطلوبة لتعديل الأهداف أو طرق الأداء، أو أساليب الادارة ومن ثم كيفية تقديم الدعم والمؤازرة، حتى تجد المنظمات العامة مسارات مفضية إلى تحقيق الأهداف، بناء على ما يستجد من العملية التقويمية

ويتخذ ما يستجد من العملية التقويمية صوراً متعددة مثل تعديل الأهداف تعديل الخطط، إعادة توزيع الواجبات، توضيح الواجبات، زيادة عدد الأفراد تحسين طرق العمل، التدريب، تنمية القيادات، تعديل المعايير، الاهتمام بالدافعية، رفع كفاءة فعاليات الاتصال

3-طبيعة المعايير الرقابية

عند تناول مكون تحديد المعايير ثارت عدد تساؤلات عن جدوى المعايير الموضوعة للأداء ة ومدى اتساقها مع طبيعته، وتركت هذه التساؤلات بدون إجابة ولعل عند البحث عن السمات الغالبة على المعايير الرقابية، عند التعرف على أساسين لها، تتبلور الإجابة المطلوبة

1/3 أساس الرقابة الاجرائية

تتشكل المعايير الرقابية وفق الأساس على مجموعة من القواعد المقننة والتى تحد مسارات أدائية تفصيلية، يجب على المؤدى أن يلتزم بها بدقة وصرامة ومن ثم يقاس أداؤه بمدى اتباعه لهذه الخطوات-الاجراءات-بذات الأسلوب التى وردت به

ومن أمثلة هذه الاجراءات المعيارية في المنظمات العامة، كافة القواعد والاجراءات المالية والبشرية، وما يستجد على هذه المنظمات من تعليمات ومنشورات وتعديلات للقوانين وما إلى ذلك

ويؤدى استخدام هذه المعايير الاجرائية في الرقابة على أداء المنظمات العامة إلى البطء والتعقيد والاغراق في الشكليات بسبب الحرص على عدم المساءلة وعليه تصبح القواعد الإجرائية المعيارية تطلب لذاتها؛ وليست مجرد أساليب ووسائل تم صياغتها للتأكد من مدى تحقق الأهداف؛ ومن ثم فهناك ظاهرة بيروقراطية تسمى استبدال الأهداف، حيث يصبح الأساليب والوسائل الاجرائية هى هدف كل من يعمل في المنظمات العامة، وتضمحل الأهداف التى شيدت من أجلها المنظمات العامة

2/3 أساس الرقابة الهدفية

تتبلور المعايير الرقابية وفق هذا الأساس في قياس النتائج النهائية التى تحققها المنظمات العامة وعليه فهى ليست معايير تقيس التصرفات على أساس اجراءات قانونية، وتتيح هذه المعايير الهدفية حرية التصرف عند اختيار الأساليب والوسائل الاجرائية، والتى قد تختلف من فرد للاخر، أو منظمة عامة لمنظمة عامة أخرى وتستخدم المعايير الرقابية الهدفية عدة أدوات يمكن صياغتها كمياً ومثالها موازنة البرامج والأداء والتى تحتوى على عدة أهداف نوعية وكمية وزمنية(انارة عدد من الأحياء خلال فترة زمنية محددة وبتكلفة معينة)، والمعايير الموضوعة لقياس بعض المنظمات العامة(عدد ركاب السكك الحديدية، عددالجرائم، عدد الحوادث)

المبحث الثانى

الرقـابة الداخلية

لما كانت المنظمات العامة تتشابه في الأسس التكوينية مع أى منظمات تنشأ في مجالات أخرى، كان لازما عليها أن تحرص على كافة فعاليات العملية الادارية من تخطيط وتنظيم وتوجية ورقابة، ومن ثم فالعملية الرقابية على الأداء الذى خطط له غاية في الأهمية

وبناء على ذلك، هناك ما يسمى بالرقابة الداخلية، والتى يمكن ممارستها عبر مسويات متعددة متكاملة

1-تعريف الرقابة الداخلية

يعبر عن الرقابة الداخلية بأنها الرقابة التى تقوم بها المنظمات العامة نفسها على نشاطاتها، ولذلك فهى رقابة ذاتية يقوم بها كل من يمارس الادارة داخل هذه المنظمات

وتتجلى هذه الرقابة في مجموعة القواعد والقرارات الادارية والتعليمات سواء الماليةاو غيرها التى تضمن حسن سير الاداء بالمنظمات العامة

2-أهداف الرقابة الداخلية

تستهدف الرقابة الداخلية في المنظمات العامة منع وقوع الأخطاء واكتشافها في حالة وقوعها، وتحديد المسئول عنها، رامية إلى المحافظة على أصول المنظمات العامة المادية والبشرية

3-أسس الرقابة الداخلية

تبنى الرقابة الداخلية على عدة أسس وهى:

1/3تقسيم العمل داخل المنظمات العامة، لتحديد المسئوليات عنه

2/3 مرور الموظف على أكثر من قسم/عمل طيلة حياته الوظيفية.

3/3عدم انفراد الموظف بعملية واحدة، ولكن من أثنين معاً على الأقل

4/3استخدام المعايير الحدية الرقابية، بمعنى تحديد الحد الأدنى للمخزون، والحد الأدنى للنقود في الخزينة وهكذا .

5/3 عدم قيام الموظف بالرقابة على نفسه، فعلى سبيل المثال لايقوم أمين المخزن بجرد مخازنه أو الاشتراك كعضو في لجنة الجرد

4-مستويات الرقابة الداخلية

يمكن التمييز بين ثلاثة مستويات للرقابة الداخلية، انطلاقاً من موقع الجهودالرقابية من نشاطات الاداء الداخلية في المنظمات العامة، فثمة رقابة سابقة ورقابة متزامنة، ورقابة لاحقة

1/4 الرقابة السابقة(المانعة)

يفصح هذا المستوى الرقابى عن الحق الذى يخول لصاحبه تمرير أو ابطال التصرفات الأدائية، حينما تصبح النشاطات في المنظمات رهينة على التصديق وهى مجرد اقتراحات أو مشروعات تقدم لجهة الرقابة صاحبة السلطة المطلقة في تقدير سلامتها والأذن بها من عدمه

وعليه، فهذا المستوى يحاول تجنب التصرفات غير المرغوبة، والعمل على ظهورها؛ ومن ثم سميت بالمانعة

2/4 الرقابة المتوازنة (الجارية)

يتوازى هذا المستوى الرقابى مع التصرفات الأدائية داخل المنظمات العامة وتستهدف تعديل الأخطاء التى تظهر في النشاطات أثناء وقوعها، ويحتاج هذا المستوى الرقابى اجراء علميات المقارنة باستمرار بين المعايير والأداء الفعلى ويعد الجرد الدورى للمخزون في المنظمات العامة الذى يقوم على حصر كل موجودات المنظمةومقارنتها بأرصدة المخازن والحسابات للتثبيت من مدى مطابقتها وتحديد ما قد يظهر من انحرافات، بالعجز أو الزيادة تمهيداً لاتخاذ الإجراءات اللازمة لمعالجتها، وسيلة رقابية جارية

4/3 الرقابة اللاحقة

يتمثل هذا المستوى من الرقابة في التدابير التى تحددها المنظمات العامة وترمى إلى تقويم الأداء الذى تم فعلاً وعليه فهى رقابة تالية للأداء مستهدفة مدى تحقق الأهداف، واكتشاف الانحرافات ومعالجتها

ويمكن ممارستها من خلال التقارير التى تنص القواعد على القواعدعلى اعدادها، ومن ثم رفعها للمستويات الأعلى من ماتم من أداء، وهى خير مثال للرقابة اللاحقة

المبحث الثالث

الرقـابـة الـذاتـيـة

ينهض الجهاز الحكومى بعمليات رقابية، بواسطة منظمات عامة-بعضها متخصص في الرقابه-على المنظمات الأخرى التى تقدم خدماتها للجمهور وكأنه يقوم بالرقابة الذاتية،للتأكد من مدى تحقق الأهداف التى حددتها السلطة العليا في الدولة

1-تعريف الرقابة الذاتية

تعرف الرقابة الذاتيه بأنها النشاطات التى تمارسها بعض المنظمات العامة على المنظمات العامة الأخرى بغرض التحقق من أن الأداء يسير في اتجاه تحقيق الأهداف

2-فوائد الرقابة الذاتية :

تستطيع المنظمات العامة أن تجنى فوائد عدة من الرقابة الذاتية، حيث تتمكن المنظمات العامة من معرفة ذاتها، من خلال عمليات التشريح التنظيمية ومن ثم التعرف على نشاطات كل وحدة جزئية وعليه، امكانية تلافي أوجة العيوب والقصور سواء على المستوى الجزئى أو المستوى الكلى بالتبعية، وبالتالى دفع تيار التصحيح باستمرار

وتقدم المنظمات العامة التى لها صلاحيات الرقابة على المنظمات العامة الأخرى الدعم والمؤزارة لأجهزة الرقابة الخارجية، وخاصة البرلمان، حيث توفر البيانات والمعلومات والاحصاءات ذات الصيغة الفنية، والتى يعجز عن اعدادها الا من كان ذو دربة ومكنة في هذه المجالات المتخصصة

3-منظمات الرقابة الذاتية

تمارس بعض المنظمات العامة فعاليات الرقابة على المنظمات العامة الأخرى ويجب أن نشير أن بعض هذه المنظمات العامة يتخصص في الرقابة فقط والبعض

يمارس صلاحيات الرقابة، بجانب مهامه الأخرى، وهذا ما سوف يتضح عندما نعرض لها

1/3 المنظمة العامة للمحاسبة

تختص هذه المنظمة العامة بالرقابة على كافة النواحى المالية، في كافة المنظمات العامة التابعة للدولة وتعد التقارير الكاشفة للملامح الايجابية والسلبية في الأداء وتستهدف هذه المنظمات العامة أساساً تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة، ومتابعة أداء المنظمات التنفيذية لمسئولياتها في مجال الخدمات والانتاج

ويتحمل عبء هذه المهمة في مصر الجهاز المركزى للمحاسبات، حيث يقوم بالرقابة اللاحقة على أداء المنظمات العامة المصرية

2/3المنظمة العامة للخدمات المدنية

تعمل هذه المنظمة العامة في مجالى الاشراف والرقابة على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالقوى البشرية في المنظمات العامة، واعداد الدراسات اللازمة في هذا المجال والتى تتناول اقتراح الانشاء والتعديل والدمج وما إلى ذلك في الهياكل والأطر التنظيمية ليس هذا فحسب، بل القيام بالدراسات الاستشارية التى تطلب منها، لأى منظمة عامة

وفي مصر يقوم الجهاز المركزى للتنظيم والادارة-المنظمة العامة للخدمة المدنية-بالمهام الرقابية سالفة الذكر وأيضاً المهام الاستشارية ويضطلع بمهام تدريبية وفق خطط تلبى احتياجات المنظمات العامة المصرية

3/3وزارة المالية

تراقب وزارة المالية كافة فعاليات تنفيذ موزانة الدولة عن طريق مندوبيها المتغلغلين في المنظمات العامة، حيث يمارسون ما يسمى بالرقابة السابقة(المانعة) على المصروفات للتأكد من أنها تتسق مع القواعد المالية، كما يراقبون العهد والمخازن وتتبلور نشاطاتهم الرقابية في التقارير التى يوافون بها وزارة المالية في التوقيتات المحددة

وتشاهد نفس الأدوار الرقابية في مصر، بواسطة مندوبي وزارة المالية المتواجدون داخل المنظمات العامة

4/3المنظمة العامة المصرفية

يضبط الأداء المصرفي في الدولة بنك البنوك؛ والمسمى-في بعضها بالبنك المركزي، والذى يتولى حسابات كل المنظمات العامة من حيث المصروفات العادية والاستثمارية، والايرادات، والعهد، والأمانات، والودائع
وعليه؛ فهناك فعاليات مصرفية من قبل هذا البنك لاحداث التماثل بين الاداء المخطط له والاداء المحقق فعلاً وهذا ما يحدث في مصر تماماً

5/3 المنظمة العامة الرقابية

قد تنشئ بعض الدول منظمة عامة رقابية، وهى من اسمها تتخصص في النشاطات الرقابى فقط، حيث تختص بمتابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن الأداء يسيركما خطط له، ومن ثم تكشف عن المخالفات الادارية، والمالية والجرائم التى تقع من الموظفين في المنظمات العامة خلال ادائهم لأعمالهم، كما تبحث شكاوى المواطنين وشكاوى الموظفين العموميين طالما تعلقت بالأداء في المنظمات العامة
وانشأت مصر منظمة عامة للرقابة تحت مسمى"الرقابة الادارية"، ثم الغتها لفترة زمنية، ثم أعاداها مرة أخرى إبان عهد مبارك لتنهض على نفس النشاطات السابق ذكرها، وبعدها ترفع تقارير دورية عن نتائج \رقابتها للمستويات القيادية العليا في المنظمات العامة الحكومية

6/3 وزارة التخطيط

تتابع وزارة التخطيط المنظمات العامة؛ من حيث مدى التزامها بالأهداف والمؤشرات التى تضمنتها الخطط مثل مقدار الاستثمارات، والأجور والمرتبات وكمية الانتاج ونوعية الخدمات ومقادير الانفاق وما إلى ذلك من نواح ترتبط بالتخطيط

وطالما كانت هناك وزارة بهذا المسمى التخطيط فتكون هناك ممارسة رقابية، ولكن قد تزداد هذه الرقابة، وفي ظل الأنظمة الاشراكى: حيث تسيطر الدولة على كافة وسائل وأدوات الانتاج من خلال المنظمات العامة؛ وعادة ما يكون في الدول الاشتراكية أجهزة مركزية للتخطيط تتباين مسمياتها

وحاليا في مصر يمارس هذا الدور-وأن كان يرفق في ظل التحول إلى اقتصاديات السوق الحر-على المنظمات العامة التى تنهض بجزء من الخطط لحساب المجتمع، ويتولى الجزء الأخر القطاع الخاص

المبحث الرابع

الرقابة الخارجية

تخضع السلطة التنفيذية، للرقابة من كل من السلطة التشريعية، والسلطة القضائية، هذا من ناحية السلطات، وتستجيب أيضا للرقابة الشعبية على اشكالها المتعددة من ناحية أخرى

وتوسم هذه الرقابة: بالرقابة الخارجية، طالما هى لم تمارس من داخل المنظمات العامة، أو بواسطة منظمات عامة من السلطة التنفيذية

وقد نشأت الحاجة للرقابة الخارجية على المنظمات العامة، بفعل تنامى الأدوار التى يمارسها هذه المنظمات، وتشعبها في شتى المناشط الحياتية المجتمعية والخوف من فقدان الاتجاهات، والبعد عن المسارات المحددة سلفاً، لهذا الكيان الضخم المتغلغل بواسطة منظماته

وسوف نستعرض الرقابة الخارجية في هذا المبحث بواسطة عدة مطالب

المطلب الأول الرقابة البرلمانية

المطلب الثانى الرقابة القضائية

المطلب الثالث الرقابة الجماهيرية

المطلب الأول

الرقابة البرلمانية

يوجد البرلمان-السلطة التشريعية بفعل ارادة الجماهير الحرة، ولذلك يلعب الدور الرئيسى في اقرارا فعاليات السلطة التنفيذية-المنظمات العامة- وضمان الوصول بهذه الفعاليات ضمن الاطار القانون، إلى الأهداف المحددة لها سلفاً وعليه، فوجود البرلمان ضمانه للشرعية في الدولة ممثلة في سلطتها التنفيذية

وتختلف طبيعة الرقابة البرلمانية باختلاف النظام السياسى للدولة، ومن النظام الرئاسى إلى النظام البرلمانى، كما سيتضح مما يلى

1-الرقابة البرلمانية في النظام الرئاسى

يشاد النظام الرئاسى على أساس الفصل بين السلطات، بحيث تكون كل منها مستقلة استقلالاً تاماً، هذا من ناحية، وأن يجمع رئيس الدولة بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة لكى يمارس جميع مظاهر السلطة التنفيذية بنفسه أو عن طريق ما يتخارهم من وزراء لكى يساعدونه في ذلك

والتساؤل الذى مفاده، في ظل الفصل التام بين السلطات، هل يملك البرلمان أدوات للرقابة على السلطة التنفيذية؟وأن امتلكها فما هى ؟ ولعل السطور التاليات توضح هذه الأدوات

1/1 الرقابة المالية

يمارس البرلمان سلطة اقرار الموازنة العامة، عن طريق قيام وزير المالية بإرسال الكتاب الذى يوضح مصروفات المنظمات العامة، والمبالغ الضرورية للمشروعات المزمع القيام بها في السنة الجديدة، ومصادر الايرادات، وفي ضوء لك يمكن للمجلس البرلمانى القيام بإجراء عمليات التخصيص، أو اقرارها

كما يلعب المجلس أدواراً رقابية لاحقة عندما يكون لجاناً متخصصة للتعامل مع تقارير الاداء المنبثقة عن موزانة العام السابق، ومن ثم يتمكن من الرقابة المالية على المنظمات العامة التنفيذية

2/1الرقابة التشريعية

يصدر البرلمان القوانين التى على السلطة التنفيذية تطبيقها، وتنفرد السلطة التشريعية بسن هذه القوانين دونما أية مشاركة من السلطة التنفيذية وعليه سيطرة تامة على سياسات السلطة التنفيذية، وكأن السلطة التشريعية تمارس رقابة سابقة(مانعة) على السلطة التنفيذية

وتشكل السلطة التشريعية لجان لتقصى الحقائق، والتحقيق مع المسئولين الذين حادوا عن جادة الصواب

وتلعب أيضاً دوراً هاما في مجال السياسة الخارجية، من خلال سلطاتها المقررة في الموافقة على المعاهدات الخارجية، و أيضاً على اقرار الخارجية التى تقرر للدول الصديقة

وتشى ظروف الواقع التطبيقى، أن هذه العملية التشريعية تنظم من خلال عمليات تسوية بين السلطتين، فعلى سبيل المثال يحضر الوزراء عمليات مناقشة القوانين المزمع اصدارها مع اللجان التشريعية المتخصصة

3/1المناصب الكبرى

تؤثر المناصب الكبرى في الدولة على أدائها بصفة عامة، وعلى سمعتها شكلها في المجتمع الدولى تستحوذ السلطة التشريعية على صلاحيات الرقابة ومن ثم الموافقة من عدمها عند تعيين الموظفين العموميين، والذين يطلق عليهم كبار رجال الدولة مثل السفراء والقضاة في المحكمة العليا، والقيادات العليا في المنظمات

4/1الاتهام الجنائى

يستطيع البرلمان توجية الاتهام لرئيس الدولة وكبار المسئولين، بسبب الجرائم التى يرتكبونها مثل الرشوة، أو الخيانة العظمى، أو السلوك الجانح

وربما يتضح ذلك من خلال الدستور الامريكى حيث يحق لمجلس النواب توجية الاتهام، على أن يتولى مجلس الشيوخ المحاكمة واصدار الحكم سواء بالبراءة أو الادانة

2-الرقابة البرلمانية في النظام البرلمانى

ينهض النظام البرلمانى على ركنين أساسيين: ثنائية قيادة السلطة التنفيذية من جهة، والتوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة أخرى

ويباشر البرلمان رقابتة على السلطة التنفيذية-المنظمات العامة-على النحو الذى يحقق الصالح العام، وذلك من خلال عدة أدوات

1/2 الرقابة المالية

تظهر هذه الرقابة من خلال اجازة الموازنة العامة للدولة، وما يحتوى عليه من أبواب وفصول وبنود، وما ينبثق عن ذلك من تشريعات لاقرار البرامج والمشروعات، كما أن الرقابة تمتد بعد التنفيذ من خلال ما يسمى بالحساب الختامى، فكأن هناك رقابة سابقة عند التقدم بطلب الاجازة للموازنة، ورقابة لاحقة عن طريق الحساب الختامى

2/2الرقابة على اللوائح التفسيرية

عندما تسن القوانين فإنها تكون قواعد عامة مجردة، تحدد بأطر عامة وتكون بحاجة إلى التفاصيل الفنية، والتفسيرات المفضية إلى توفير النواحى الاجرائية وعادة ما يفوض رئيس الجمهورية، الوزراء في وضع اللوائح التفسيرية في ضوء هذه القوانين

ويقوم البرلمان برقابة هذه التفسيرات حتى لاتخرج عن مضمون التشريع، أو تجنح لصالح فئة أو تخرج عن الأهداف التى حددت لها، وتشكل لجان فنية متخصصة للقيام بهذه الفعاليات الرقابية

3/2 المساءلة السياسية

عندما تتوفر بعض السلوكيات من جانب المنظمات العامة، ويرى أعضاء المجلس التشريعى التنبيه اليها نظراً لأنها غير سليمة، أو منحرفة، أو فيها شبهة لعدم تحقيق الصالح العام، يقوم هؤلاء الأعضاء بممارسة ما يسمى بالرقابة السياسية البرلمانية، والمتمثلة في أدوات حددتها القوانين واللوائح

ويمكن للمتيقن أن يرى أن الرقابة المالية التى تمارس بواسطة البرلمان هى بمثابة رقابة سابقة(مانعة)-اقرار الموازنة-ورقابة لاحقة كاشفة-عند الحساب الختامى-ويرى الكاتب أن المساءلة السياسية التى يمارسها المجلس التشريعى والمتمثلة في السؤال، والاستجواب، ولجان تقصى الحقائق، وسحب الثقة-انظر التفاصيل في الفصل الثالث-بمثابة الرقابة المتزامنة أو الجارية، حيث تقدم هذه الأدوات أثناء التنفيذ من قبل المنظمات العامة، مستهدفة أرجاع الأداء إلى مساره الصحيح

المطلب الثانى

الرقابة القضائية

توفر الرقابة القضائية الضمانة الأساسية لوجود الدولة القانونية، ويظهر من خلالها حماية وحريات الأفراد، ضد كل تعسف وجور وظلم من جهة المنظمات العامة

وتوجد هذه الرقابة القضائية في الدول ذات النظام القضائى الموحد كما هو الشأن في النظام الأنجلوسكسونى، في المملكة المتحدة، والولايات المتحدة الأمريكية والدول ذات النظام القضائى المزدوج مثل النظام اللاتينى، والموجود في فرنسا ومصر ولبنان

ويمتاز النظام المزدوج يوجد قضاء ادارى يتوفر له المتخصصون من القضاة والأعضاء من ذوى التخصصات الفنية: الذين يعملون كخبراء ليس هذا فحسب بل وعند سن التشريعات، فأنها تسن على مقتضيات مشاكل فنية من سمت ادارى وعليه، ضمانة توصيل العدالة للأطراف بشكل أكثرفنية وأكثر واقعية

وتقع مسئولية ما يصدر من الموظفين العموميين على عاتق الدولة، نظراً لأنهم يعملون باسمها، ومن ثم فاجراءات التقاضى توجه إلى المنظمات العامة، وليس إلى الأفراد الذين أصدروا القرارات

والمشاهد-كما سلف-أن الرقابة القضائية متوفرة في الدولة القانونية مهما كان شكل النظام القضائى: وتتمثل فيما يلى

1-رفع الأضرار

عندما يتم تفسير القانون واللوائح بشكل يتضح منه التعسف، ومن ثم اصدار قرارات تصيب الموظف العام بالاضرار، يرفع القضاء هذا الضرر ويقرر أيضا التعويض في بعض المجالات

2-العقاب

قد يفسر بعض المسئولين القانون واللوائح بطريقة فيها غرض لتحقيق أهداف شخصية، والبعد بالمنظمات العامة عن تحقيق أهدافها لصالح الجماهير يعاقب القضاء هؤلاء المسئولين وفق ما جاء بالقانون الاداري، وربما يحاكمون جنائياً فيما بعد

المطلب الثالث

الرقابة الجماهيرية

تنتظم الجماهير في منظمات لتحقيق مصالحها من خلالها مثل الأحزاب والنقابات، والجمعيات الأهلية، وغير ذلك من الأشكال التى هى للتنظيم بابعاده أقرب، وقد تلتئم الجماهير عندما يلفها هم قومى سواء كان شديد البأس أو محدود البأس، ويظهر ذلك عبر الرأى العام والذى قد يكون مستتراً، ثم ما يلبث أن يخرج ويفعل فعله

وهناك صور متعددة للرقابة الجماهيرية، يمكن ايضاح أهمها فيما يلى

1-رقابة الأحزاب

تنطوى الأحزاب على تجمعات جماهيرية تنظيمية يسعى كل منها صوب هدف محدد، ويأمل أن يحققه عبر صناديق الانتخابات

وتعتبر الأحزاب على هذا النحو، البوتقه التى تعتمل فيها وتنصهر تيارات الرأى العام، ثم لا تلبث أن تكون الرأى العام الحزبى الفاعل

ويتبلور الدور الرقابى الحزبى من خلال المعلومات التى يجمعها كوادر الحزب الناشطة عن أداء الجهاز الحاكم الحالى، وما يشعر به من انتقادات تعوقه عن الوصول إلى المأمول، مع ايضاح امكانات الحزب التى تجعله صالح للأداء أفضل من الحزب الحاكم

وتستخدم الأحزاب أدوات المساءلة السياسية سابق الاشارة اليها من خلال عضويتها في البرلمان، وذلك بهدف اقناع الرأى بمدى جدارتها التى تفوق الحزب الحاكم؛ حتى تزداد فرصة الحصول على أصوات الجماهير في الانتخابات التالية

2-رقابة الاعلام

يعبر عن الاعلام بأنه كافة الفعاليات الاتصالية الجماهيرية المساهمة في التنوير والتبصير والتوجية والارشاد، ولاحداث التأثير المطلوب في الجماهير حتى تكون آرائها بحرية واقتناع، ومن ثم تكون فعال في بناء وطنها

ويعتمد الاعلام على تحقيق رسالته: على مجموعة من الوسائل وتتمثل في الصحف، والمجلات، والاذاعة، والتليفزيون وغير ذلك من وسائط النشر ومن هنا يتكون الرأى العام سواء المستتر أو الظاهر

واذا كانت الوسائل الاعلامية تلعب دور المرسل، والجماهير هى المستقبل فسرعان ما تتحول هذه الوسائل إلى دور المستقبل بعد أن ترسل اليها الجماهير رسائل كثر، عن طريق الشكاوى، والتحقيقات واللقاءات الضمنية

وعليه، يصبح الاعلام بوسائله أداة الرأى العام، في التعبير المستمر عن اتجاهاته واحتياجاته ورغباته، عند ممارسة عمليات النقد بابراز الايجابيات والسلبيات، مع الكشف عن مواطن الخلل التى لا تنسجم مع الخصوصية الثقافية والواقع الحضارى

ويرى الكاتب أن الإعلام لن يحقق المرجو منه رقابياً، الا بتوافر حرية الفكر، والتى تكنى بحرية المعارضة وتنطوى على حرية الرأى، وحرية الاعلام وحرية الاجتماع، وحرية التظاهر، وحرية تأليف الجماعات

تلك هى الحريات المعترف بها للمحكومين لتمكينهم من معارضة المنظمات العامة الحكومية، ليحولوا دون طغيانها، والحد من نشاطاتها المتطرفة ضد الأفراد والمجتمع وعليه، تتمكن الرقابة الاعلامية المصنوعة مجتمعياً من تحقيق المرجو منها، ألا وهو ضبط ايقاع أداء المنظمات العامة ليكون في صالح الجماهير

ولقد لعبت الصحافة دوراً بالغ الأهمية عندما كشفت عن فضيحة تجسس الرئيس نيكسون(الجمهورى) على منافسيه في الحزب الديمقراطى، ولقد سميت بقضية "ووترجيت"، ولقد قام بكشفها صحفيان عام 1974

3-رقابة المستفيدون

يلعب المتلقون والمستفيدون من خدمات المنظمات العامة الدور الأعظم في فعاليات الرقابة الجماهيرية، فمن خلال ما يتجمع لهؤلاء المتلقين من معلومات تمكنهم من تكوين صورة أقرب للواقع مما يحدث داخل هذه المنظمات، ثم تقديمها

لأعضاء المجالس النيابية، وللأحزاب وللصحفة، من ثم يظهر تأثير كل ذلك في تكوين رأى عام مع ، أو ضد هذه المنظمات

ويقوم هذا الجمهور المتسفيد والمتلقى للخدمات، بكتابة الشكاوى وارسالها إلى جهات الاختصاص، التى تعمل على تحقيقها، واكتشاف ثغرات التطبيق في المنظمات العامة والعمل على تلافيها

وتفسح وسائل الإعلام خاصة الصحف والمجالات والاذاعة والتليفزيون مساحة كبيرة، لنشر الشكاوى التى يرسلها المواطنون المتعاملون مع المنظمات العامة وتحدث اثاراً كبيرة، وتساهم بقدر فعال في ازالة أسباب الشكاوى

4-رقابة النقابات

يشار إلى النقابات بأنها الكيانات التنظيمية المنشأة وفق قوانين تحدد نشاطاتها ومساراتها التى تتوخى منها تحقق مصالح منتسبيها، وتتفاوت خصائص هؤلاء المنتسبون للنقابات فمنهم العمال، والمهندسون، والأطباء، والتجاريون، وغيرهم الكثير

وينتشر منسوبو هذه النقابات في كثير من المنظمات العامة بحكم تخصصاتهم ومن ثم فلديهم الإمكانات التى توفر لهم المعلومات عما يجرى داخل هذه المنظمات العامة، ويستطيعون نشر هذه المعلومات خاصة التى تفصح عن وجود ثغرات، أو انحرافات و عليه، امكانية الرقابة على أداء المنظمات العامة

ويحقق منسوبو هذه النقابات والذين يعملون في المنظمات العامة مصالحهم الخاصة النقابية، عن طريق وسائل الضغط التى يمارسونها بحكم تجمعهم في كيان نقابى له صلاحيات قانونية تتيح له المشاركة في تحديد قوانين العمل ولوائح الأجور والمرتبات وما إلى ذلك

المبحث الخامس

فعالية الرقابة "مناقشة واستنتاج

لعل من نافلة القول، أن كلمة الرقابة وموضوعها، من الأشياء التى تنال درجة معنية من عدم القبول، من الأفراد ومن الجماعات وربما يرجع ذلك لأن مفهوم الرقابة وقر في الأذهان واستقر على أنه التفتيش، والذى يعمل على البحث والتنقيب عن الأخطاء؛ والحال كذلك كأن الإنسان كائن لا يخطئ، وكأن المفتش كائن من كوكب آخر فيه الناس لا يقربون الخطأ

ولقد ظلت هذه الثنائية فاعلة خاصة في مصر حتى اليوم، فهناك الأب والأبن والمدرس، والطالب، والضابط، والمدير والمرؤوس، وإلى آخر هذا القائمة الطويلة المملة، وكأن الأب لم يكن ابناً، أو كأن المدرس لم يكن طالباً، أو كأن المدير لم يكن مرؤوساً

وعبر هذا المبحث نستعرض بعض القواعد التى تضع فعاليات الرقابة عن طريق الفعالية، أى تحقق الأهداف المرجوة منها، كما سيتخلل العرض مناقشات تمثل رأى الكاتب، ويستخلص منها استنتاجات ترفد وتدعم أبعاد الفعالية

وفيما يلى مجموعة من القواعد التى تضمن فعالية الرقابة

1-وضوح الأهداف

تحدد المنظمات العامة-أو يحدد لها —الأهداف التى تسعى إلى تحقيقها وللأهداف مستويات متعددة تتدرج من أعلى إلى أسفل، ويشاد عليها المعايير الرقابية أى المستوليات الأدائية المحددة مسبقاً بواسطة الخبراء

وتكمن المشكلة في هذه المعايير المشتقة من الأهداف، والتى تتروح طبيعتها بين نوعين، وهما الرقابة وفق الأساليب والاجراءات، والرقابة وفق الأهداف والنتائج ولأن المنظمات العامة قد لا تستطيع تحديد طبيعة معاييرها، ولأن النمط الادارى المتبع في المنظمات العامة هى النمط البيروقراطى، الذى تسود فيه المعايير وفق

الأساليب والاجراءات رغم أن الاداء لايتسق معها وعليه، فها هنا أحد أسباب المشكلة

ولم تعتد المنظمات العامة بصفة عامة أن تتعرف على الأهداف المطلوب منها تحقيقها، وبالتالى لم تعرف المستويات التنظيمية في هذه المنظمات العامة الأهداف التى سيوجه اليها الجهد حتى تتحقق

واذا كان هذا هو الحال بالنسبة للأهداف، أنها غير معروفة وليست غامضة فماذا سيكون حال المعايير، بالضرورة لن تكون هنالك معايير، وهذا مالا ترضاه الأديان حيث يذكر الله في محكم تنزيله **وما كنا معذبين حتى نبعث رسُولا**

وتتحول الرقابة على هذا الحال إلى مهمة ثقيلة الوطأة، مفرزه لاحساس نفسى أليم يهابه الانسان ويكرهه، وتصير العلاقة الكريهة بين شخص أو جماعة تتقمص أدوار من ينشدون كل ما هو صائب وصالح وعظيم الصحة، في مواجهة شخص أو جماعة لابد وأن يوجد لديها من الأخطاء والانحرافات والتجاوزات

ولقد صادف الكاتب بعضا من هؤلاء، وعندما أحتدم النقاش معهم، ولما وجدوا الأمور أقرب إلى الصحة ولا يشوبها انحرافات، بل بعض الهنات التى تفرضها متغيرات الأداء، كان رد أحدهم ماذا أقول لرؤسائى عندما يجدون التقارير خالية من الاشارة إلى بعض الأخطاء أو التجاوزات؟ ومن ثم كأن من يقوم بالرقابة لابد وأن يصيد وبالضرورة الأخطاء

وتأسيساً على ما سبق، لابد من وجود أهداف معلنة، ومبلغة للأفراد واجراء المناقشات معهم حتى تتضح وتكون جلية، وخالية من الغموض والابهام ويشتق منها المعايير بمنتهى الدقة والوضوح، وتبلغ للأفراد ويتم التأكد من مدى فهمهم لها، واجراء التجارب الميدانية عليها تطبيقياً، حتى تعرف المنظمة العامة أساساً كيف ستتم الرقابة عليها، ويعرف كل فرد واجباته وحقوقه عند الرقابة حتى لاتكون العلاقة ثنائية كريهة كما سلف

2-الملاءمة

ينبغى أن تتفق أنظمة الرقابة مع حجم المنظمات العامة، لأن تصميم المعايير الرقابية لمنظمة عامة كبيرة الحجم، وموجودة بالعاصمة أو المركز الرئيسى، غير المعايير الرقابية لفرع المنظمة العامة، وخاصة الموجودة بالأقاليم الصغيرة، فمن الطبيعى أن تكون الخطوط الرئيسية والسمات العامة واحدة في المعايير، ولكن تختلف في مقدار التفاصيل

ويلاحظ حدوث الخلط بين المعايير، فبعض النشاطات يمكن أن يراقب عليها من خلال معايير هدفية، ولكن يطبق عليها معايير إجرائية اعمالاً للالة البيروقراطية الغاشمة، ومن ثم فالنتيجة جد وخيمة حيث تطل ظاهرة استبدال الأهداف ويركز الفرد بل والمنظمة العامة ذاتها ككل على الاجراءات والوسائل باعتبارها أهدافهم وبعد فترة طويله تطوى الأهداف وتضمحل وتتلاشى

وتأسيساً على ما سبق، فلا بد من اختلاف شكل الرقابة من منظمة كبيرة إلى منظمة صغيرة، وحتى من ادارة إلى أخرى، ومن قسم إلى قسم، مع تحديد طبيعة المعايير المستخدمة حتى تتحقق الملاءمة

3-المرونة

يعبر عن المرونة بأنها القدرة والقابلية على التعديل والتشكيل وفقا للظروف المتغيرة

وتعد المنظمات العامة خططها، حتى تحقق الأهداف التى حددت من قبل القيادات السياسية في الدولة، وعندما توضع هذه الخطط موضع التنفيذ، فهى تنفذ في فترة زمنية لاحقة عن فترة الاعداد ومهما تحسب المخططون للمستقبل الا أن متغيراته في علم الله سبحانه وتعالى، ومن ثم قد تأتى متغيرات لم تكن في الحسبان، فماذا تفعل المنظمة العامة وان شئت الدقة الدولة الاقليلاً

عندما تتصف الخطط بالمرونة، فإنها سرعان ما تستجيب لهذه المتغيرات بالتعديل والتكشيل الذى يتناسب معها، مع الاحتفاظ بالخطوط الرئيسية للتخطيط وصولاً إلى الأهداف

ولما تمت المرونة مع التخطيط، لابد وأن تفعل فعلها أيضاً مع المعايير الرقابية حتى تكون هذه المعايير التى تدخلت المرونة فيها متسقة تماماً مع ما تتم في التخطيط

والمشاهد أن المعايير الرقابية محددة سلفاً، وقبل أن يتم التخطيط، لأن هناك مجموعة كبيرة من القوانين واللوائح والأنظمة وحتى القرارت الوزارية التنظيمية موجودة وفاعلة ومؤثرة، بغض النظر عن ماذا تقيس أوعن ماذا تكشف؟ وعليه، فبالضرورة هناك أخطاء وهناك انحرافات، ومشكلات لا حصر لها

ويتضح مما سبق أن تصير الرقابة في واد، والتخطيط في واد خر، ومن ثم دائماً تعج جهات الرقابة سواء الداخلية أو الذاتية، أو الخارجية بكثير من عدم اتساق بين ماخطط له، وبين ما تم الرقابة عليه، والنتيجة غير صحيحة تماماً، لأن الرقابة فننت مسبقاً قبل أن تظهر ظروف التطبيق، وأصبحت جامدة غيرمطوعة وغير مرنة

4-وحدة الرقابة

استقرت أدبيات التنظيم والادارة، على مبدأ غاية في الأهمية، الا وهو وحدة الرئاسة أو وحدة الأمر، والذى بمقتضاه يتلقى المرؤوس أوامره من رئيس إدارى واحد فقط، منعاً للازدواجية، ولتضارب الأوامر، ومن ثم حيرة المرؤوس، وبالتالى عدم تحقيق الأهداف بالمرة

ويوفر الشكل الهرمى البنائى للمنظمات العامة مبدأ وحدة الرئاسة وعندما دعت الحاجة إلى بناءات تنظيمية أخرى تتسق والمتغيرات التى تعمل في صحبتها المنظمة، ومثالها البناء التنظيمى المصفوفي، والذى من خلاله قد يعمل الفرد مع مجموعات متباينة، ومع مديرين متعددين؛ ولكن حرص البناؤون التنظيميون على

ترسيخ مبدأ وحدة الرئاسة، حيث أن الفرد سيعمل في مجموعة لها رئيس خلال مدة محددة وعليه، فالفرد مع هذه المجموعة وخلال هذه المدة سيتلقى أوامره من هذا الرئيس فقط أى سيمارس عليه الرئيس كل فعاليات الادارة في توقيت محدد لايتعداه

وأعمالاً لمبدأ وحدة الرئاسة، فلا بد من أن تكون هناك جهة محددة ومعروفة للمنظمة وللمرؤوس هى التى تمارس الرقابة؛ وقد يطل في ذهن القارئ ما عرض خلال المباحث السابقة، والتى تعرف منها على أن هناك رقابة داخلية ورقابية ذاتيه، ورقابة خارجية، ومن ثم فهناك جهات متعددة تمارس فعاليات الرقابة على المنظمات؛ والعجيب أن جلها لم تشارك في وضع الأهداف، ومن ثم رسم وتصوير الخطط الموصفة لها

ونسوق المثال التالى للتدليل عى اثار تعدد الجهات الرقابية وعدم تحديد اختصاصاتها وتوقيتاتها، هل شاهدت مباراة لكرة القدم في الملعب اذا لم تشاهدها في الملعب، فمن المؤكد أنك شاهدتها على الشاشة الفضية، ماذا يحدث أثناء المباراة من سلوكيات من الطاقم الفنى للفريق-أى فريق-ستجد أن هناك ثلاثة او أربعة من الطاقم الفنى يقفون ثم يتصايحون ويشاورون للاعب معين أو أكثر ولكل أسلوبه، وصوته، واشاراته وياليتهم يتفقون فيما يصدرون، ولكن لكل منهم رأيه واجتهاده، والذى قد يكون جد مختلف عن الآخر، وها هنا نتساءل لمن يستجيب اللاعب، وماذا ينفذ؟ ومن يرضى عنه وفي ضوء كل ما سبق فالمؤدى بالضرورة لن يحوز على رضا الكل، هذا بالنسبة للطاقم الفنى ناهيك عن الجمهور وطلباته من ذات اللاعب/اللاعبين، وناهيك عن المعلق وصراخه وقراءته للمعلب والتى تكون في مختلفة عن الطاقم الفنى وعن الحكم، وأخيراً ناهيك عن جحافل النقاد

وتأسيساً على ما سبق، لابد من التماس أسس البناء التنظيمى المصفوفي في فعاليات الرقابة في المنظمات العامة، بحيث يحدد لكل جهة رقابية مجالها وتوقيتها

بحيث لا يحدث التداخل والخلط، وتترتب مشاكل غير قابلة للحل، على غرار ما قد تبيجه جهة رقابية، تجده جهة رقابية أخرى من المحرمات

والمشاهد أن الجهات الرقابية المتعددة، والأساليب الرقابية المتنوعة من داخلية وذاتية، وخارجية، وقبل الأداء(المانعة)، وأثناء الاداء، ولاحقه بعد الأداء (مصححة) لم تمنع انحراف، بل اتسعت رقعة الانحرافات

5-الاقتصادية

تشئ كلمة الاقتصاد بمدلولات متباينة، فأن قصد بها العلم-علم الاقتصاد-فهى تعنى الكشف عن السلوك سواء للدولة أو الفرد عند حل المشكلة الاقتصادية، حتى يتم انتاج الثروة وتوزعها بالشكل الذى يحقق الكفاءة وعندما تدخل الكلمة-الاقتصاد-كصفة في سياق معين، كأن نقول نريد أن نفعل هذا لاشئ بطريقة اقتصادية، فإنها تعنى ها هنا تعظيم المنافع وتدنية التكاليف

وعندما تصمم أنظمة رقابية، لابد وأن تكون اقتصادية، بمعنى أن المنافع العائدة منها على المنظمات العامة أكبر من التكاليف التى أنفقت على تصميمها والا وفرت الرقابة نفسها انحرافات، لابد من تحقيق التوازن بين أهمية العمليات الرقابية في ضبط الأعمال، وبين تكلفة هذه العمليات من نفقات

وواقع الحال يكشف عن العكس تماماً، حيث تتفوق تكاليف النشاطات الرقابية في جهاتها المتعددة على ما تحققه من فوائد وأهداف فعندما نشاهد جهات الرقابة وهى تنتقل من المركز إلى الفروع وتقوم بالبحث والتنقيب والتفتيش عن الثغرات، تستغرق الكثير من الوقت والتكاليف، وقد تكون النتيجة لاشئ، وقد تكون تكاليف الخطأ ذاته أقل كثيراً من اكتشافه

لا يحاول الكاتب من طرح ما سبق أن يكف الرقابة عن عملها، أو أن يسفه نشاطاتها لأن العيب يكمن في البيروقراطية، وفي القوانين التى أعدت قبل اعداد الأهداف والخطط ومن ثم يكون الطرح لاعادة الصياغة العقلية والفكرية ومن ثم

الاجرائية، حتى تتحقق الاقتصادية في عمليات الرقابة، ومن ثم تتوفر الفعالية المنشودة

6-الانسانية

طالما كانت البيروقراطية هى الآلة المسيرة للأداء في المنظمات العامة فسوف ينظر للانسان بوصفه آله متخصصة تؤدى نشاطات معينة تطلب منه وفي غيبه من البحث عن ماهية هذا الانسان، نظراً لأنه غير موجود بالمرة عند تحديد الأهداف وعند التخطيط، وأخيراً عند الرعب المكنّى بالرقابة

وتتولد الكراهية للرقابة أساساً، ثم سرعان ما تنسحب على من يقوم بها بسبب نسيان الانسان، واظهاره ضعيفاً مهاناً غير قادر على الفعل، على الرغم ماكان يدعيه هذا الانسان الخاضع للرقابة، لنفسه، ولغيره من الزملاء من أنه قوى ميلك ارادائه ويملك الفعل

وتنظر الرقابة بفعل القوانين وبفعل الأساليب التى أستقرت إلى الانسان من منظور النظرية"س" التى صاغها "دوجلاس ماكجر يجور" والتى تفضى إلى أن الانسان كسول بطبيعته ويكره العمل، وغير راغب في تحمل المسئولية، ومدفوع بحاجاته الفسيولوجية والأمنية فقط، وليس لديه دافع للانجاز وعليه، يمكن دفعه للعمل من خلال التهديد، و استخدام السلطة الاستبدادية

وشاهد من يقوم بالرقابة، وهو ينظر للمراقب وكأنه مدان حتى تثبت براءاته ومن الذى يحدد البراءة، قطعاً هو المراقب، وهذ المراقب ينسى ماكنا يقوم به في السابق عندما كان مرؤوسا، ويتناسى ظروف التطبيق، وتغشاه نوبة من البطولة المزيفة، ومن ادعاء كل ما هو موجود في القاموس الاخلاقى، والذى يحتاج إلى ظروف أداء مثالية ليس هذا فحسب، بل وأن تتطابق معايير الرقابة مع الأهداف التى حددت

وعندما يسعى نظام الرقابة إلى الفعالية، عليه أن ينظر لمن تتم رقابته نظرة انسانية هو جدير بها، وحتى تتحقق هذه النظرة فهناك متطلبات متعددة

لابد من الاشتراك الفعلي للمنظمات العامة في تحديد المعايير، حتى تستجيب للحاجات الانسانية، وللضغوط الاجتماعية التى تتعرض لها المنظمات العامة أى العاملين فيها، وحتى يستطيع هؤلاء العاملون أن يعدلوا من افكارهم وسلوكهم وفق ما تكشفه المعايير الرقابية التى تمكنوا من تنميتها، والا سوف يعجز هؤلاء الأفراد عندما لا تستجيب المعايير الرقابية لحاجاتهم، عند التوفيق بين الحقائق التى تكشفها الرقابة عن العاملين، و بين أمالهم وتطلعاتهم

ويدور التساؤل لماذا لاتجنح الأساليب الرقابية، وتميل بدرجة معقولة ناحية النظرية "ض التى صاغها "ماكجريجور في مقابل النظرية "س" سابق الاشارة اليها

وتنظر النظرية "ض إلى الفرد بأنه يحب العمل ويبذل فيه المجهود، وأنه مستعد لتحمل المسئولية، ولديه القدر من الانضباط ودافع الانجاز، ويحاول اشباع حاجات متعددة تشعره بأنه انسان، كما ان له علاقات انسانية جيدة، تحبذ قيادة بالمشاركة

وتأسيساً على ما سبق، فالانسان ليس بآله جامدة، ولكنه مجموعة مشا عر وأحاسيس، وقبل ذلك لدية عقل يفكر به ويستجيب لمتطلبات وظروف البيئة وتقع عليه ضغوطاً سواء العمل، أو من المجتمع، وتؤثر عليه، ومن ثم لا بد من الاستجابة لكونه انساناً عند وضع المعايير الرقابية، وعدم الغاء وجوده من الأجندة الأدائية بداءاً بتحديد الأهداف مروراً بالتخطيط ونهاية الرقابة

الفصل العاشر

الـقـرارات الاداريـة

الفصل العاشر

القرارات الادارية

عندما يثار الحديث عن أهم سمة من سمات الادارة، ستكون بلاشك هى المسة القرارية، لأنه بدون الصناعة القرارية، واختيار البديل المناسب(اتخاذ القرار) لن يكون هناك أى مظهر ادارى، بمعنى لن توضع فعاليات الاداره موضع التنفيذ لن يظهر التخطيط، أو التنظيم، أو التوجيه، أو الرقابة

وتشير المشاهدات العملية إلى أن المديرين على اختلافات مستوياتهم الادارية ينفقون الكثير من أوقاتهم في صناعة و/أو اتخاذ القرارات المختلفة، وأن هذه العملية القراراية تتغلغل في كل الوظائف الادارية وعليه، فإن النجاح في الأداء في المنظمات العامة، يرهن بمدى سلامة العملية القراراية

وتتصف القرارات المتخذة في المنظمات العامة بالصفة الادارية، أى صادرة ممن يملك سلطات قانونية تتيح له ذلك وعليه، فالقرارات المتخذة في هذه المنظمات لابد وأن تراعى الناحية القانونية، و أيضاً الناحية الفنية

وهذا ما سيحاول هذا الفصل فعله، من ايجاد المواءمة بين الناحيتين القانونية والفنية، حتى يكون القرار متكاملاً صحيحاً غير معيب، ويؤتى ثماره وذلك غبر المباحث التالية

المبحث الأول ماهية القرارات،

المبحث الثانى القرار القانونى

المبحث الثالث الصناعة القرارية

المبحث الرابع اخطاء الصناعة القرارية

- مناقشة واستنتاجات.

المبحث الأول

ماهية القرارات

يتناول هذا المبحث، تعريف القرار وصناعة القرار، والاختيار والحكم في القرار، والقرارات المبرمجة، والقرار بين المنطق والعاطفة، و القرار المناسب، واخيراً فعالية القرار

1-تعريف القرار

جاء في اللغة، قر بمعنى سكن واطمأن، وقرر الأمر رضا عنه وامضاه وتقرر الأمر اى ثبت واستقر، والقرار ما انتهى اليه الأمر

ولقد تعددت التعاريف الاصطلاحية التى قدمها كتاب ومنظرو الادارة وان تركزت وتشابهت في نواح كثيرة، ويمكن عرضها كمايلى

يعرف القرار بأنه عملية اختيار بين مجموعة من البدائل للتوصل إلى البديل المناسب بشأن مسألة أو موضوع معين

أو هو "عملية أساسها اختيار لبديل واحد من بدائل متعددة لا تقل عن أثنين وفقا لبعض المقاييس المرعية

أو هو عملية اختياربديل واحد من بين بديلين محتملين أو أكثر لتحقيق هدف أو مجموعة من الأهداف خلال فترة زمنية معينة في ضوء معطيات كل من البيئة الداخلية والخارجية، والموراد المتاحة للمنتظمة

وفي الفقه القانونى الادارى جاء تعريف القرار المجمع عليه من جل الفقه كما يلى

"عمل قانونى نهائى، يصدر من سلطة ادارية وطنية، بارادتها المنفردة وتترتب عليه اثار قانونية معينة

وبعد هذا العرض الموجز، ينبغى أن يتوفر تعريف للكتاب يجمع بين الفقهين الفقه الادارى الفنى، والفقه الادارى القانونى، حيث ينسحب الموضوع على المنظمات العامة

ويمكن بلورة تعريف القرار الادارى كما يلي

اختيار ارادة منفردة لبديل مناسب في ضوء بعض المتغيرات ليرتب آثاراً قانونية معينة

يتضح من التعريف السابق بعض المؤشرات الجامعة للناحية الفنية والناحية القانونية

1/1 تفصح لفظة الاختيار عن وجود عدة بدائل لموضوع معين أو مسألة معينة، أو مشكلة معينة.

2/1 تتم عملية الاختيار لبديل مناسب وليس البديل الأمثل نظراً لأن هناك متغيرات كثيرة تحيط بعملية القرار.

3/1تتمثل الادارة المنفردة في صاحب الاختصاص، والذى يقع في مستوى ادارى في المنظمات العامة بحكم القانون.

4/1يحدث البديل المختار تغيرات في المنظمات العامة، و هذه المتغيرات ليست بدعاوى شخصية، أو لمصالح شخصية، وانما كلها قانونية، أى هناك نصوص تحكمها

2-القرار بين الصناعة والاختيار

تشير لفظة الصناعة في أبسط معانيها إلى تحويل المدخلات إلى المخرجات عبر النشاطات التحويلية؛ وعنداتخاذ القرارات أى اختيار البدائل المناسبة، هناك صناعة تحكمها

يترتب على الشروع في اختيار بديل مناسب، نشاطات متعددة تبدأ بمعرفة الموضوع – مسألة، مشكلة، غير ذلك ثم جمع البيانات المناسبة بعد التعرف على بعض النواحي الفنية، ثم الوصول إلى بدائل متعددة وتقييمها، ثم تأتى مراحل متقدمة مثل اختيار البديل ووضعه موضع التنفيذ

كافة العمليات السابقة يطلق عليها مصطلح الصناعة القرارية،لأنها فعلاًصناعة حولت أشياء محدودة القيمة إلى بدائل ذات قيمة، وتم اختيار البديل المناسب أى صاحب القيمة الأعلى (المناسبة) في ضوء المتغيرات المتاحة

وتأسيساً على ما سبق، لابد من تصحيح ما جاء بمعظم الكتابات في هذا الموضوع حيث أنصب جل الجهد على ماهية اتخاذ القرارات، مُدبر عن عملية الصناعة، وكأنى بهم وقد تناسوا من قام بالاعداد والتجهيز، وتجشم العناء عند التعامل مع الملفات والاضابير أومن ذهب إلى مكان البيانات والمعلومات لاستحضارها من مصادرها الأولية

ومن هنا فالقول الفصل أن عملية الكلية تسمى صناعة القرارات، وأن اتخاذ القرارات(اختيار البدائل المناسبة) هو خطوة من خطوات الصناعة

وقد يكون المدير هو صانع القرار أى قام بعملية صناعة القرار من البداية للنهاية، وقد يقوم آخرون بصناعة القرار ويتركون للمدير عملية الاختيار، وهذا بحق لاينقص من قدره، لان خطوة الاختيار هى أهم خطوة في هذا الصناعة القرارية، ولعل من تناول هذا الموضوع كأنه يقول من يختار فكأنه طوى كل الخطوات في هذه الخطوة، ومن ثم جعلوا خطوة الاختيار المعادل الموضوعى لعملية الصناعة القرارية

3-الاختيار والحكم

اتضح مما سبق-ومما سيتضح في مبحث آخر-أن الصناعة القرارية تحوى مدخلات ونشاطات تحويلية ومخرجات، وأن هذه المخرجات تتمثل في بدائل متعددة لابد وأن تقيم، ثم يقوم صاحب الاختصاص منفرداً باختيار البديل المناسب ولو خضعت صناعة القرارات لنواحة آلية، كانت هناك حاجة للجهد البشرى ولكن بالرغم من وجود مداخل كمية توفر أدوات وأساليب مساعدة في هذه العملية مثل بحوث العمليات، فأن الأرقام المتوفرة تحتاج أيضاً إلى جهد بشرى

فعلى سبيل المثال قد توفر الأرقام الحل المثالي، ويقوم المدير باختيار حل آخر أقل مثالية، لأنه من وجهة نظره يتفق ويتسق مع الظروف التى ستتعرض لها المنظمة العامة، وها هنا نقول أنه لابد من الاجتهاد والرأى والحكم الشخصى

وتأسيساً على ما سبق، فأن القرار الحقيقى(الاختيار المناسب) سيكون نتيجة لخبرة وقيم وأهداف وعوامل أخرى مجهولة لايمكن التحكم فيها، وكل ذلك نطلق عليه الحكم أى الرأى و الاجتهاد، وهذا يوفر لنا الفرق بين مدير ومدير حتى لو كانت القرارات سابقة التجهيز أومبرمجة لما نحو ما سنرى

4-القرارات المبرمجة وغير المبرمجة

عندما نبرمج الحاسب الآلى فأننا نحدد له مجموعة من البدائل، ليقوم باختيار البديل المناسب، وفقاً لمعطيات المتفاعل معه، وبذات المنطق عندما تحاول السطات العليا، ومن خلال القوانين واللوائح أن توفر عدة بدائل، حتى تترك مساحة من الحرية أما صاحب الاختصاص، عندما يختار بديلاً على نحو منفرد، ساعية إلى احداث التماثل المنشود بين وحدات المنظمات العامة المنتشرة في أقليم الدولة

فعلى سبيل المثال عندما تقرر اللوائح المبنية على القوانين، على أن الموظف التى يأتى بسلوك ضار للمنظمة، فهناك جزاءات يختار من بينها صاحب الاختصاص مايراه(مثال مفترض)

- الانذار الشفوى
- التوجية الكتابى
- خصم يتراوح بين يومين إلى خمسة أيام

ويتضح من المثال السابق أن هناك بعض البدائل حددت بطريقة مسبقة يعمل من خلالها المدير، وأن تركت له مساحة للاختيار من بينها، لأنها أرجعت اليه العملية التقديرية لمدى المضارمن هذا السلوك وعليه، فقد أفسحت له — برغم البرمجة-مساحة ليمارس فيها حكمه وتقديره واجتهاده

والمشاهد أنه كلما صعد المدير إلى المستويات الأعلى في المنظمات العامة- وبحكم القانون-سوف يمارس الحكم والرأى بشكل آخر، وكلما هبط المدير إلى المستويات الأقل سوف تزداد عملية البرمجة بما يتيح له مساحة حرية أقل للحكم والاجتهاد والرأى

ويدرك المتتبع، أنه عندما لاتتحد بدائل بالمرة، فان المدير يكون أمام ما يسمى بالقرارات غير المبرمجة، والتى تكون خاضعة تماماً لحكمة ورأيه واجتهاده وقطعاً اذا وجدت فأنها ستكون في المستويات العليا في الدولة

يتضح من العرض السابق أنه بالنسبة للمستويات الأقل في التنظيم يزداد الاتجاه إلى القرارات المبرمجة توخياً لاحداث التماثل في الأداء بين المنظمات العامة وبعضها البعض، والتى يسير الأداء بها وفق قوانين موحدة

وعندما يتم الاتجاه نحو المستويات العليا في التنظيم يقل الاتجاه نحو القرارات المبرمجة، حيث تكون المشكلات والموضوعات التى تحتاج إلى القرارات من طبيعة تتطلب الاجتهاد الأكثر ومن ثم اعمال الجهد والفكر

ويمكن من خلال الشكل التالى إيضاح هذه الفكرة

شكل رقم (10- 1)

القرارات المبرمجة وغير المبرمجة



5-القرار بين المنطق والعاطفة

تتضمن جل القرارات على نحو ما سلف جانباً من الرأى والحكم والاجتهاد ومن ثم المشاعر والتقدير، كما تنطوى على تفكير في الحاضر والمستقبل، وأيضاً استلهام نتائج الماضى، حتى يتم اختيار البديل المناسب، ومن ثم فهناك جانب ينحو نحو المنطق، أى التفكير السليم

والمشاعر الداخلية المولدة للعاطفة المسبوقة بالانفعال لها دور في صناعة القرارات الا أنها ليست بديلة للتفكير المنطقى، وعليه، فانه لايوجد عملياً قرار لايحتوى على المنطق والمشاعر، إذن هناك بالطبع المزيج من الاثنين

6-القرار المناسب

يحاول صانعو القرارات، أن يحصلوا على المعلومات ما أمكنهم لتخفيف عدم الثقة وعدم التأكد(الشك)، ولكن مهما حاولوا فلن يستطيعوا أن يجدوا كل المعلومات ومن ثم سيكون البحث حتما بلا نهاية

وهذه المحاولة تعنى الوصول إلى الأفضل أو نشدان الكمال، وقد تكون بعض المحاولات عن معلومات إضافية ذات فائدة هامشية، ومن الأفضل لصانعى القرارات الوصول إلى حل مرض أى حل مناسب، بدلاً من الحل المثالى

ويجب أن يفهم المديرون أن القرار الأفضل هو قرار مثالى ونظرى، واذا تم الوصول إليه، فهو عادة لايساوى العناء المبذول للوصول إليه وعليه، فالمدير الفعال هو الذى يحتاج إلى قدر معين من المعلومات، ويستطيع أن يحدده ويعرف مصادره حيث يختار البديل الذى يوسم بأنه المناسب،أى الذى يتسق مع الموقف ويوفر القبول من أولئك المنفذين ولذلك فهناك دائماً مساحة من الحرية لاعمال الحكم لاختيار بديل معين، وربما لو تكررت نفس المشكلة في ظل متغيرات أخرى ومع أفراد آخرون لتغير البديل

وتأسيساً على ماسبق، فان القرار المناسب، هو البديل الذى يتفق مع كافة المتغيرات الموقفية التى تنتاب المشكلة أو موضوع القرار، مع توفير التوقيت المناسب لوضعه موضع التنفيذ

7-فعالية القرار

يشير مصطلح الفعالية إلى مدى تحقق الأهداف، ومن ثم فالتساؤل الذى يدور هو كيف نحقق الفعالية للقرار؟ أى ما هى الوسائل أو الأساليب التى من خلالها يحقق القرار الهدف المنشود منه

فمن الممكن للمدير في المنظمة العامة وفي ضوء القوانين واللوائح المنظمة أن يتخذ من القرارات التى تتصف بالجودة العالية، حيث توخى كل ما أقره الفقه القانونى الادارى، وكل أفرزته لوائح الفقه الادارى الفنى، ولكن عند التنفيذ يخيب هذا القرار الأمال

ويمكن اختزال العرض السابق في عنصرين، وهما جودة القرار أى نوعيته، أى مدى حرصة على الجوانب القانونية والادارية، وقبول هذا القرار من المنفذين، أو التبصر والاحساس بأولئك المتلقين للقرار وهل يمكن أن يتفاعلوا معه ويجعلوه مجسداً ومحققاً للأهداف، أم هم نابذوه ولن ينفذوه وحتى لو نفذوه فسيكون بطريقة غير سليمة

وعليه، يمكن بلورة كل ما سبق في المعادلة التالية

فعالية القرار=جودة القرار×مدى قبوله

ومعنى المعادلة السابقة أن فعالية القرار أنما هى نتاج لجودة القرار (نوعيته) مضروبه في مدى قبول القرار من أولئك الذين ينبغى عليهم أن ينفذوه

فإذا وضعنا قيمة من صفر إ لى عشرة بدلامن الجودة، ومدى القبول يمكن أن ندرك كيف يمكن للفعالية أن تختلف فإذا افترضنا أن المدير اتخذ قراراً له جودة عاليه(9)، ولكن كان مدى القبول محدوداً من المنفذين(2) فان فعالية القرار ستكون كما يلى

فعالية القرار =9×2=18

ومعنى ذلك أن القرار ليس قراراً فعالاً، ولكن اذا غير المدير من ممارساته ونظر إلى المنفذين نظرة ذات قيمة أعلى، وحتى لو ضحى بجزء من الجودة فيمكن أن نرى المثال التالي ستكون الجودة(7) وسيكون مدى القبول(8) وعليه، يمكن أن تكون فعالية القرار كما يلى

فعالية القرار=7×7=49

وهكذا فبالرغم من أن جودة القرار قد نقصت، ولكن مدى القبول زاد من ناحية أخرى، ومن ثم فقد حدثت طفرة في الفعالية عن الموقف الأول

المبحث الثانى

القرار القانونى

عندما تناول الفقة القانونى الادارى، القرارات التى يصدرها المديرون في المستويات المختلفة بالمنظمات، أطلقوا عليها مسمى القرارات الادارية، أى البدائل المختارة ممن يشغلون مناصب إدارية بحكم القانون، أى ممن لهم الشرعية في تبوأ المكان الادارى وعملية صناعة القرارات

ويتبلور القرار الادارى في الافصاح الصريح أو الضمنى عن ارادة المدير المنفردة بمقتضى القوانين واللوائح، بقصد احداث مركز قانونى معين، متى كان ذلك ممكنا وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة

وفيما يلى يستبين لنا القرار الادارى من حيث الخصائص، والصحة والأنواع

1-خصائص القرار

يعرف القرار الادارى بأنه اختيار ارادة منفردة لبديل مناسب في ضوء بعض المتغيرات، ليرتب اثاراً قانونية معينة

وفي ضوء هذا التعريف نوضح الخصائص المميزة له كما يلى:

1/1 القرار الادارى ينتج من عملية اختيار من بين بدائل متعددة، بحيث يظهر فيه أثر الحكم والاجتهاد والرأى، حتى لو كانت القرارات مبر مجة قانوناً أى توجد عدة بدائل محددة للاختيار من بينها

2/1 القرار الإدارى ينتج من عملية اختيار من بين بدائل متعددة، بحيث يظهر فيه أثر الحكم والاجتهاد والرأى، حتى لو كانت القرارات مبر مجة قانوناً أى توجد عدة بدائل محددة للاختيار من بينها.

3/1القرار الادارى يحدث آثاراً قانونية تتمثل في انشاء مركز قانونى جديد، أو تعديل، أو نحو الغاء مركز قانونى قائم بالفعل

2-صحة القرار

تتوخى القرارات الادارية توفر عدة شروط أساسية فيها، حتى تبرأ من كل عيب أو ريب، وهذه الشروط هى الاختصاص، والشكل، والسبب، و المحل، والغاية ونفصلها فيما يلى

2/1الاختصاص ويعنى أن يصدر القرار الادارى ممن يملك الاختصاصات اللازمة لاصداره من أعضاء الادارة في المنظمات العامة، وللاختصاص عدة أنواع

2/1/1الاختصاص المكانى أى يصدر القرار داخل النطاق المكانى لصاحب الاختصاص (المحافظة/المدينة/المركز/القرية/المنظمة)

2/1/2 الاختصاص الزمنى أى يصدر القرار في وقت شغل صاحب الاختصاص لمنصبه، ولا يصلح القرار قبل أو بعد وجوده في المنصب الادارى

2/1/3 الاختصاص الموضوعي؛أى يصدر القرار في نطاق الاختصاصات ولا تتجاوز إلى نطاقات أخرى، فعلى سبيل المثال كأن يصدر وزيراً قرارات في وزارة أخرى.و الحال كذلك لا يعتدى الرئيس على نطاق اختصاص مرؤوسه، ويصدر فيه قرارات

2/2الشكل ويتمثل في المظهر الخارجى للقرار الادارى، والاجراءات السابقة على اتخاذه كأن يشرط القانون أن يكون القرارا مكتوباً وعلى هيئة وصورة معينة وأن يتوخى خطوات محددة قبل اصداره والشكل بهذا المعنى يمثل حماية وصيانة للأفراد والمتعاملين مع القرار الادارى، حتى لا تتسرع جهة الادارة وتصدر قرارات سريعة وغير مدروسة ومخالفة للشكل(الهيئة والاجراءات)

2/3السبب يعرف بأنه الحالة الواقعية، أو الظروف المادية المبررة لاصدار القرار الادارى، ومثالها احالة موظف إلى المعاش، حق موظف في الترقية قانوناً، ترسية المناقصة على صاحب العطاء المناسب، حدوث اضطرابات في الأمن العام

2/4المحل يقصد بالمحل الآثار القانونية التى يحدثها القرار الادارى ويشترط في هذه الآثار أن تكون ممكنة، وأن تكون جائزة شرعاً، فعلى سبيل المثال اذا جاء المحل

(الاثر القانونى) غافلاً عن حقوق الانسان وحريته، فان ذلك يعني أن محل القرار غير جائزاً قانوناً ويستحيل تحقيقة

5/2 الغاية تستهدف كل القرارات الادارية تحقيق المصلحة العامة لجماهير الشعب، فعلى سبيل المثال حدد المشرع في مجال الضبط الادارى غايات عامة هي المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام، والصحةالعامة، والسكينة العامة

3-انواع القرارات

يمكن تجميع القرارات الادارية تصنيفاً وفق عدة أسس، نعرض لها في السطور التاليات

1/3 اساس التكوين

1/1/3 قرارات بسيطة قرارات قائمة بذاتها وغير مرتبطة بقرارات أخرى، مثل قرار إغلاق محل مخالف

2/1/3 قرارات مركبة يصدر القرار ويضع عدة عمليات موضع التنفيذ، مرتبطة ببعضها البعض، ويداخلها مجموعة من التصرفات الفرعية، ومثالة قرار ترسية مناقصة معينة، فأنه يحمل من جانب منه اختيار لعطاء معين وجانب آخر تعاقدى

2/3اساس الانشاء

1/2/3 القرارات المنشئة يحدث منها مراكز قانونية جديدة، أو تعديل، أو تغير فيها، أو الغاء، ومثالها تعيين موظف، منح رخصة

2/2/3 القرارات الكاشفة تؤكد المراكز القانونية الموجودة بالفعل، أى تترتب اثارها من تاريخ نشأة المركز القانونى

3/3 اساس الأثر

1/3/3 قرارات نافذة: القرارات الملزمة للأفراد ويقع عليهم واجب احترامها طواعية، أو حملوا قسراً على اتباعها، مثل قرار تأديب موظف بعينه

2/3/3 قرارات غير نافذة: القرارات التى تنظم العمل داخل المنظمات العامة مثل المنشورات والتعاميم، فهى توجة للعامةمن الموظفين، وليس لفرد باسمه ولكن واجب طاعتها من قبل من أصدرها، حتى لا يترتب عليها قرارات نافذة

4/3أساس النظام القضائى

1/4/3النظام المزدوج تخضع القرارات لرقابة القضاء الادارى، والذى يقضى اما بسريانها أو بالالغاء الكامل والتعويض

2/4/3النظام الموحد: تنحصر الرقابة على القرارات الادارية في نطاق ضيق يتمثل في التعويض عن الاضرار الناتجه من تطبيق القرارات.

5/3أساس المدى

1/5/3 قرارات فردية تعنى شخص بذاته، أو أشخاص بذواتهم، كقرار تأديب موظف، أو قرار انشاء شركة معينة مكونة من مجموعة من الأشخاص

2/5/3 قرارات تنظيمية قرارت لائحية لاتخاطب شخصاً معينا، وانما تتضمن مجموعة من القواعد تنطبق على الموظفين، ومثال ذلك اللوائح على أنواعها المتعددة

4-نفاذ القرار وسريانه

يحتاج القرار الادراى في المنظمات العامة إلى عدة مراحل حتى يمكن نفاذه وسريانه وهى

1/4الاعداد يتطلب الدراسة، والبحث عن القواعد القانونية التى سيعتمد عليها

2/4التاريخ تحديد تاريخ القرار باليوم والشهر والسنة

3/4 الرقم: يأخذ القرار رقماً مسلسلاً تبعاً للقرارات الصادرة في المنظمات العامة

4/4 المصدر: يحدد من سيصدر القرار، حتى يتم توقيعه ممن يملك اصداره

5/4 الحيثيات: الدعائم والأسانيد التى أعتمد عليها القرار

6/4 مواد القرار كتابة مواد القرار بالتفصيل، وبالفاظ دقيقة لا تحتمل اللبس والغموض

7/4 التوقيع: امضاء القرار من صاحب الصلاحية، والذى هو مصدره

8/4 البث: اعلام أصحاب الشأن في هذا القرار، وفقاً لما يتطلبه القانون

5-التفيذ والانقضاء:

تستطيع المنظمات العامة وضع قراراتها موضع التنفيذ، اما بالتنفيذ المباشر والذى يتم طواعية واختياراً، واما قسراً عن طريق القضاء اذا استحال التنفيذ المباشر عبر القنوات الشرعية الادارية بالمنظمات العامة

وينقضى القرار الادارى عن طريق الالغاء أو السحب، فاما الالغاء فيعنى ازالة اثار القرار بالنسبة للمستقبل من بداية تاريخ الالغاء، ولا ينسحب إلى الماضى وأما السحب فينطوى على انهاء آثار القرار بالنسبة للماضى والمستقبل، وكأن القرار لم يكن

كما يتلاشى وينقضى القرار أيضا اذا انتهت مدته، واذا كان معلقاً على شرطة فاسخ، أو كانت هناك ظروفاً تمثل استحالة لتنفيذه، أو انتهاء الغرض منه

المبحث الثالث

الصناعة القرارية

تمر العملية الصناعية القرارية، بعدة مراحل تبدأ من كيفية تحديد المشكلات أو الموضوعات، التى تحتاج إلى قرار يوضع موضع التنفيذ للانتهاء من مسبباتها وما تحدثه من انحرافات، تعرقل سير الاداء عن الوصول إلى مبتغاه

ويستعرض هذا المبحث مجموعة المراحل بالتفصيل التى يتوفر من خلالها خريطة كاشفة لصانع و/أو متخذ القرار، حتى يستطيع على هديها الوصول إلى البديل ويحتاج المتلقى لهذا المبحث أن يضع أمامه الشكل رقم(10- 2) والذى يوضح هذه المراحل ، لأن هذا الشكل قد جاء في آخر المبحث لاغراض الطباعة

1-تحديد وتحليل المشكلة

يعبر عن المشكلة بأنها موقف غامض يحتاج إلى تفسير، أو "حالة من عدم الاتفاق أو الاتساق أو التوازن بين ما هو كائن وما يجب أن يكوّن أو إنها سبب أو مجموعة أسباب كانت وراء انحراف الأداء الفعلى عن الأداء المخطط أو المستهدف

وعند ظهور أية مشكلة فأن الاجراء المهم هو أن نفهم الفرق بين أعراض المشكلة ومصادرها الحقيقية، وإذا أشتبك الاثنان معاً فهناك خطورة في التعامل مع الأعراض فقط وعليه، ستكون سطحية في التعامل مع المشكلة، كما أن الحل المقترح سيكون عبارة عن مسكنات غير ناجحة

وتتمثل أعراض المشكلة في مؤشرات مثل الحوادث، والعبارات الناتجه عن الموظفين، وغير ذلك، ويشار إليها على أنها انحرافات عن المعدلات المتوقعة ومحاولة العثور على الأسباب، هى مضمونها تحديد المشكلة

دعنا نفترض الآن أن مرفق يديك يؤلمك، وهذا انحراف عن الوضع الطبيعى وعندما تذهب إلى الطبيب فسوف يسألك عن بعض الأعراض مثل أين؟ ومتى؟ وكيف مقدار الألم، هذه المعلومات تساعد الطبيب على معرفة مقدار الانحراف عن المعدل الطبيعى، وقائمة الأعراض تساعده على القيام بتشخيص المشكلة

واذا عالج الطبيب الأعراض فقط، فسوف تعود المشكلة مرة ثانية للظهور، فمثلاً يمكن أن يعطيك الطبيب مخفضاً للألم، ولكن اذا لم يتم اكتشاف مصدر الألم، فسوف يعاودك الألم مرات أخرى، وربما أقصى من ذى قبل، وذلك بعد زوال المسكن

وتستهدف هذه المرحلة الوصول إلى فهم واضح للمشكلة، حتى نستطيع أن نحللها وتحتاج هذه المرحلة إلى الخطوات التالية تحديد المعايير تحديد الانحرافات وصف الانحرافات، تحديد أسباب الانحرافات

1/1 تحديد المعايير

اذا لم توجد معايير فلن نعرف أبداً أن المشكلة موجودة، أو نعرف بوجودها قبل أن تستفحل ويعبر عن المعايير بأنها مقاييس حددت مسبقاً بغرض الوصول إليها، ويمكن التعبير عنها نوعياً أو كمياً، ويسهل الحكم على مدى الانحراف عن المعيار، اذا كان المعيار محدداً بشكل ملموس ويمكن قياسة، فمثلاً يمكن لمدير المستشفى أن يحدد عددالمرضى الذين يمكن تمريضهم في قسم فمثلاً يمكن لمدير المستشفي أن يحدد عدد المرضى الذين يمكن تمريضهم في قسم معين خلال ساعة، أو عدد المستفيدين من خدمات موظف التأمينات والمعاشات خلال ساعة

وعموماً ينبغى مراجعة المعايير دوماً للتأكد من صدقها، وحداثتها، وأنها تعكس ما هو متوقع من العاملين في العلاقة

2/1 تحديد الانحرافات

تحدد الانحرافات، ويعرف هل هى أعلى أم أقل من المعايير، وهل هى فنية مرتبطة بالأداء الذى يقوم به الأفراد، أو انسانية متعلقة بمعنوياتهم

وعند تحديد الانحرافات يجب أن يعرف هل هى على مستوى المنظمة ككل، أو هى خاصة بوحدة معينة، فمثلاً اذا اكان هناك تطابق في الانحرافات فيجب أن نتحرى الأمر أكثر حتى نصل إلى الدقة المنشودة فعلى سبيل المثال اذا كان الأداء قد انخفض بنسبة 5٪ وظهر من التحرى أن الانحراف يحدث غالباً بين الساعة

التاسعة صباحاً، والساعة العاشرة صباحاً، فمن المحتمل أن يكون الأمر عائداً إلى عادة تناول العاملون لوجبة الإفطار في هذا الوقت

3/1 وصف الانحرافات

توصف الانحرافات بكل دقة، اذا لا فائدة من أن نقول بأن الأداء قد انخفض، بل كم انخفض؟ وفي أى الأقسام؟ وهل هذا كل الانخفاض الملحوظ؟ إجابات لهذه الاسئلة و غيرها ضرورية للحصول على صورة دقيقة للانحرافات

4/1 معرفة أسباب الانحرافات

تتطلب هذه الخطوة استخدام المعلومات التى تم جمعها في الخطوات السابقة للكشف عن مصادر المشكلة، وحتى يتم معالجتها في ضوء الهدف الذى تحدده ادارة المنظمة العامة

وتكمن مشكلتان، الأولى تتعلق بالقفز إلى النتائج دون المرور بمرحلة المقدمات، والثانية تتمثل في التحيزات الشخصية للشخص القائم على صناعة القرارات

فعندما يستنتج المدير في المنظمة العامة المشكلة ثم يقوم بالبحث عن البيانات اللازمة لدعم نتيجة، سوف يكون انتقائياً ومتحيزاً في البيانات التى يجمعها لحل المشكلة، فقد يلاحظ أن أحدالموظفين لايعمل بجد ونشاط وستكون فكرته بأنه موظف كسول، ولن يحدث تحليل منطقى للمشكلة

ويلجأ البعض الأخر من المديرين إلى خبراته الشخصية وتكوينة العملى فإذا كان يعمل طيلة حياته الوظيفية، قبل أن يعتلى منصبه الادارى، في وحدات فنية، فسوف يرى كل المشكلات بعيون الفنى، وليس الادارى الباحث عن الأسباب

2-تحديد الأهداف

يتم تحديد ما ينبغى أن يكون عليه الحال في المنظمة العامة بعد أن تحل المشكلة، على أن يكون هذا التحديد واضحاً بمنتهى الدقة، لالبس فيه ولا غموض وألا يكون وصفياً، حتى يمكن تحقيقه

فمن الممكن صياغة الأهداف بالشكل التالي "عندما نحل المشكل سوف تقل التكاليف الإنتاج بنسبة5٪ "، "عندما نحل المشكلة سوف تصل الاخطاء في سجلات التأمينات والمعاشات إلى أقل من ٪ 1 عندما تحل المشكلة سوف تختفي تماماً المشاحنات بين رانا ونجلاء ولن تكون هناك شكاوى بين الموظفين حول مشاحناتهما

ويلاحظ أن أهداف الأطراف المعنية بالمشكلة، قد تتوافق وقد تتضارب لذا فمن الأهمية بمكان التعارف على هذه الأهداف، ومدى توافقها من عدمه، قبل البحث عن الحلول البديلة

3-تنمية الحلول البديلة

تحدد الحلول البديلة التى يمكن أن تساهم في حل المشكلة، وتحتاج هذه الخطوة إلى فعاليات الابداع، حتى لا يقع المدير في أسر الحلول السابقة والتى قد لا تصلح مع المتغيرات الراهنة، والى التغلب على عمليات المقاومة التى تقف حائلاً أمام كل جديد، حيث يسمع المدير مقولات مثل لم نفعل ذلك من قبل وعليه، لابد من خلق المناخ الايجابى الذى يشجع على الابتكار والابداع من ناحية، والبعد عن المقاومة والسخرية من أولئك المجددين

ويمكن تقسيم الحلول المتاحة إلى عدة أنواع، ويساعد هذا التقسيم على معرفة صفات الحلول التى من الممكن اللجوء إليها

3/1 حلول مؤقتة

قد تتطلب المشكلة حلاً مؤقتاً وسريعاً لإيقاف الأثار المدمرة، وهذا يعنى عدم وجود الوقت الكافي للتعرف على مظاهر المشكلة وأسبابها وظروفها، ومثال ذلك تعيين عمالة مؤقتة لمواجهة الطوارئ وحتى تتاح الفرصة للدراسة والتجهيز والتنقيب عن الأسباب الجذرية للمشكلة

2/3 حلول تلاؤمية

هى الحلول التى تتسق مع الظروف القاهرة المفروض على المنظمة العامة والتى لا تستطيع تغييرها، ومثالها تغيير القوانين التى تعمل في ظلها المنظمة فلابد من البحث عن البدائل التى تتلاءم معها

3/3 حلول تصحيحية

عندما يمكن التحكم في ظروف المشكلة، لابد من إيجاد الحلول التى تعمل على ازالتها وهى هاهنا الحلول التصحيحية، ولعلها أفضل أنواع الحلول ولكنها مشروطة أيضاً

4/3حلول مانعة

إذا أمكن التنبؤ بأسباب المشكلة مسبقاً قبل حدوثها، عندئذاً يكون من الأفضل تنمية بدائل مانعة لتفادى هذه الأسباب، ومن أمثلتها تدريب الأفراد والمرشحين لوظائف اشرافية على نظريات ووسائل الأشراف الجيد قبل الترفيع إلى هذه الوظائف، أو الزام العاملين في المخازن بارتداء ملابس واقية درءاً للحوادث

5/3 حلول احتياطية

عندما تكون أسباب المشكلة متوقعة، ولكن لايمكن التنبؤ بوقت حدوثها، ومثال ذلك زيادة المراجعين لمكتب الشهر العقارى مما يؤدى إلى تكدسهم في مرحلة من مراحل الأداء فعلى المنظمة العامة أن تنمى حلولاً بديلة احتياطية معده سلفاً لمواجهة هذه الظروف الطارئة

6/3عدم التدخل

في بعض الأحيان يتم اللجوء إلى بدائل مفادها عدم التدخل، أى عدم اتخاذ القرار لحل المشكلة تحت هذه الظروف، ولا يعنى ذلك الأهمال أو التغاضى عن المشكلة، بل يعنى الانتظار والترقب وعدم الاسراع بالتدخل، فقد يؤدى هذا التسرع إلى تعقيدالأمور، ومثال ذلك: وجود بعض الخلافات لاتؤثر على سير العمل والانتاج، فلا داعى للتدخل وايقاف الانتاج

وهناك مثال آخر على عدم التدخل حتى تحين الظروف المناسبة، لقد استقدمت مصر الخبيرين الاداريين "جوليك"، و"بوليك" في عام 1962 لدراسة الهيكل التنظيمي للجمهورية العربية المتحدة، وهو الاسم الرسمي لمصر في ذلك الوقت وذلك لرغبة الرئيس الأعلى في أن يعرف كل صغيرة وكبيرة، ويحتفظ بسلطة اتخاذ القرارات كاملة

ووجدا أيضاً ميل القيادات في الادرات الوسطى إلى زيادة عدد الادارات والأقسام حتى يتم خلق مناصب ادارية لهم ولمحاسبيهم، وعلى هذا المنوال بقية المستويات

ولما كان لابد من إعادة التنظيم على أسس إدراية سليمة وفق الأساليب العلمية، كان لابد من إعادة البناء ولكن الظروف في مصر في ذاك الوقت لم تكن تسمح بذلك لأسباب متعددة وكثيرة، لذلك قررا ابقاء الحال على ما هو عليه

4-تقييم الحلول البديلة

تجمع المعلومات عن كل بديل بحيث يتم التعرف على النتائج الايجابية والسلبية، وها هنا يجب التأكيد على أنه من النادر، أن يكون هناك الحل الذى يحتوى على نتائج إيجابية فقط بدون بعض النتائج السلبية، ولعل الدواء الذى يساعد المريض على العلاج قد يكون مراً، وقد يكون له بعض الآثار الجانبية غير الجيدة

5-اختيار البديل المناسب

يقوم متخذ القرار باختيار البديل المناسب، بعد أن وفرت الصناعة القرارية مخرجاتها في عدد من البديل، وأمام كل بديل مزاياه وعيوبه

والجدير بالذكر أنه ليس بالضرورة، أن يختار المدير البديل صاحب أعلى المزايا، ولكنه قد يختار بديلا آخر ومزاياه أقل، لأنه سيختار البديل المناسب، وليس البديل الأفضل

6-تنفيذ الحل

كما سلف، فإن النوعية ومدى القبول مهمان جداً لفعالية التنفيذ، وعليه فيمكن أن يستخدم مديرو المنظمات العامة، الوسائل والأساليب التى تسمح بمعرفة آراء المرؤوسين الذين سيشاركون في التنفيذ، حتى لاتكون لديهم مقاومة للقرار عند تنفيذه ومن ثم، تنفيذ القرار بشكل جيد، وتحقيق نتائجة المطلوبة وبالتالى ترسيخ الثقة في نفوس اؤلئك المنفذين، مما ينعكس أثره على القرارات التالية

7-المتابعة والرقابة

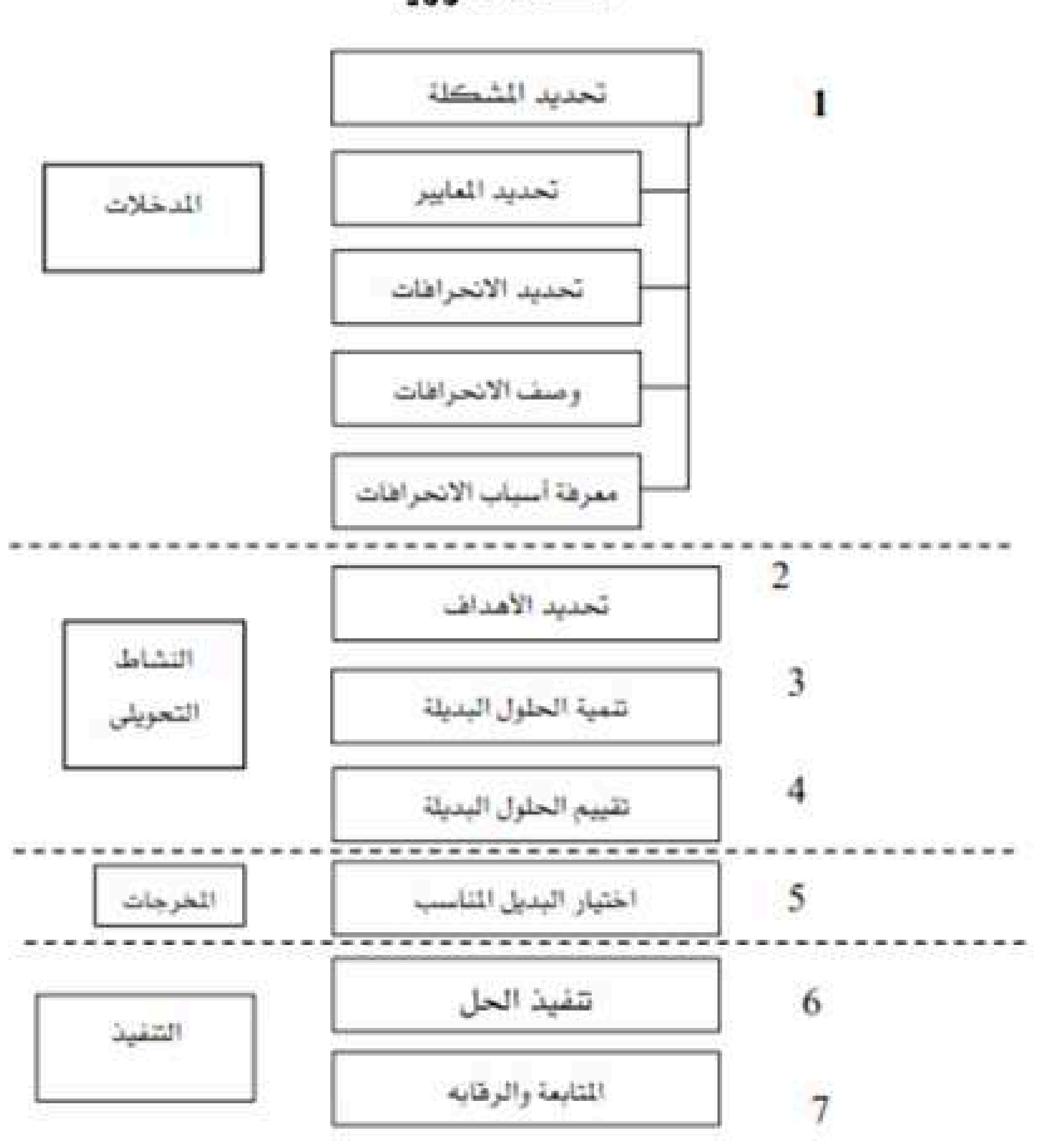
بعد تنفيذ القرار ينبغى مراقبته لتحديد مدى مساهمته في حل المشكلة واكتشاف أيه انحرافات في البداية حتى يمكن معالجتها قبل أن تستفحل

وتحتاج عملية الرقابة على فعالية القرار الأخذ في الاعتبار تأثير القرار على المنظمة ككل، لأنه قد يحل مشكلة معينة، ولكنه يوفر مشاكل في أماكن أخرى من التنظيم، لأن التنظيم يأخذ شكل النظام، وتتفاعل اجزاؤه مع بعضها البعض من ناحية، ومع البنية الخارجية من ناحية أخرى، ومن ثم فالنظام يتأثر ككل بأى تأثير في الجزء-أى جزء

ومن خلال الشكل التالى تتضح كافة مراحل وخطوات الصناعة القرارية

شكل رقم (10- 2)

الصناعة القرارية



المبحث الرابع

أخطاء الصناعة القرارية

تبحث الصناعة القرارية عن كل المقومات التي تصل بها إلى بر الأمان مقدمة مخرجاتها للمدير، ومن ثم يستطيع أن يختار البديل المناسب بثقة واطمئنان، طالما كانت فعاليات المدخلات والنشاطات التحويلية على ما يرام

وفي بعض الأحيان قد تأتي بما لاتشتهي السفن، وقد يحدث التسرع أو التردد من أولئك حائزي السلطة الذين سيختارون البدائل، أو قد يقعون في أخطاء أخرى من شأن القرار المتخذ

وفي هذا المبحث سنحاول أن نعرض لأهم الأخطاء أو الأخطاء الشائعة في الصناعة القرارية

1-القرار السيئ

هناك مقولة ادارية شائعة أن أسوأ من القرار السيئ هو عدم الاعتراف به ويحدث ذلك بسبب التدخل النفسي من المدير في المنظمة في القرار، إذ انه يشعر بأن القرار قطعة منه، وأن القرار السئ سوف ينعكس على شخصية المدير بالسوء ولكن المدير القوي الواثق بقدراته هو من يعترف بخطئه بدلاً من أن يستمر في محاولة الاثبات بأن قراره كان سليماً

2-التردد

عندما يكون المدير غير آمن أو غير مطمئن، لخوفه من الخطأ ومن عواقبه، وينطوي التردد على البحث المستمر على المعلومات والشك المستمر في جدواها وفي قيمتها وعليه، اختيار البديل في وقت لا يكون مناسباً له

3-التسرع

يخاف بعض المديرين من أن يقال عليهم بأنهم غير حاسمين، أو مترددين وعليه، يتخذون قراراتهم بسرعة، ومن ثم ستأتي على مستوى غير مرض وكأن لسان حالهم يقول اتخاذ أي قرار أفضل من لاشئ

4-المنطقية

يبدو كل شئ الأدوات والناس أمام المديرين، بأنه منطقى وعقلانى ولكن الناس الذين سيتأثرون بالقرارات سيكون الأمر بالنسبة لهم جد مختلف ومن ثم سيحبطون فمن المستحسن دوماً أن يضعوا أنفسهم موضع الآخرين، ومحاولة رؤية القرارات من وجهة نظرهم

5-الموافقة

ينظر غالبية المديرين إلى ذواتهم وإلى أسفل ناحية المرؤوسين، ولكنهم قلما يرفعون رؤوسهم إلى رؤسائهم وإلى القوانين واللوائح، بمعنى أنه لابد من الحصول على موافقة المستويات الأعلى، وعلى التأكد من مدى الامكانية لاتخاذ القرارات في ضوء القوانين واللوائح، وذلك حتى لا تكون هناك مشكلات عندما لاتتم الموافقة أو الامكانية

6-الثناء والشكر

عند القيام بالصناعة القرارية فالمؤكد أن هناك مشتركين كثر من المرؤوسين، ومن المستشارين، وغيرهم، وعندما يأتى القرار على المستوى اللائق فيها هنا قد ينظر المدير لذاته فقط، وينسى أؤلئك الذين ساهموا في صناعة القرار وعليه، يجب الثناء والشكر حيثما يستوجباً

◆ مناقشة واستنتاجات

يحتل موضوع صناعات القرارات موقعاً عظيم الأهمية في أدبيات التنظيم والادارة، ولما كان هذا الموضوع متغلغلاً في كافة الجوانب التنظيمية والادارية، لأن كل تصرف عبارة عن اختيار أى صناعة قراريةمتكاملة، لذلك كان من الصعب على أى فصل، منها تعددت مباحثه أن يحيط بجل شئ عن هذا الموضوع

وعليه، سنحاول من خلال هذه المناقشة أن نستنتج بعض النتائج والتى ستحتويها السطور

1-دأب معظم الكتاب عن الصناعة القرارية، على ترسيخ مفهوم معين، حتى كاد لايقبل المناقشة، نظراً لانعدام الشك فيه، ونعيد طرحه مرة أخرى، وهو، اذا توفر بديل واحد لمشكلة أو موضوع، فلا يوجد محل للصناعة القرارية، حيث لا مجال للاختيار، والذى هو لب هذه الصناعة

وعند طرح قضية هل الانسان مخير أم مسير؟ وهل الكواكب والافلاك والجمادات مسيره، وقطعاً هذه القضايا الفلسفية والدينية ليست موضوعنا ولكننا سنصل منها إلى ما نريد

وعندما تعرض أمام الدعاة فضيلة الشيخ محمد متولى الشعراوى لجزء من هذه القضية؛ واشار إلى الفرق بين الانسان وغيره من الكائنات ومثل بالسموات والأرض والجبال، مستشهداً بالآية الكريمة وعرضنا الأمانة على السماوات والجبال والأرض فأبين أن يحملنها، وحملها الانسان أن كان ظلوماً جهولا

وقال الامام ان في كلمة عرضنا دلالات على التخيير، واضاف أن الله عرض الأمانة على هذه الكائنات التى كانت تملك القبول من عدمه، ولكنها رفضت، أى اختارت

وتأسيسا على ما سبق، وخلافاً لما سطر في معظم الكتابات في هذا المجال، فأنه اذا كان هناك البديل الواحد ويملك المختار(المدير) القبول من عدمه فأنه أمام صناعة قرارته متكاملة

2-وضح مما سلف أن هناك فرقاً بين صناعة القرارات واتخاذ القرارات، لأن الصناعة هى الكل، واتخاذ القرار هو خطوة تعنى الاختيار، و وضع هذا الاختيار موضع التنفيذ

وقد يدور التساؤل الذى مفاده هل لابد للمدير في المنظمات العامة أن يصنع قراراته؟ واذا لم يستطع؟ فهل يقلل ذلك من قدره كمدير؟

لعل من نافلة القول، أنه من الممكن أن تتم الصناعة، من قبل الآخرين عن طريق التحضير والاعداد والتجهيز، والذى يترتب عليه توفر عدة بدائل ولكل منها مزاياه

وعيوبه، ويأتي المدير ويختار البديل الأقل في المزايا عن نظرائه، لماذا؟ لحسابات تعتمل في ذهن ووجدان المدير، لرؤية والتي لم يراها أولئك الصناع وعليه تظل خطوة الاختيار فعالة، وفعالة جداً بلا ريب

3-مر موضوع فعالية القرارات في السطور المتقدمات من هذا الفصل وأوضحت أن القرار الفعال هو القرار الجيد من ناحية والذي يحوز قبول المنفذين من ناحية أخرى، فقد يكون القرار جيد (من الجودة) ويحمل أعلى مواصفات الجودة ولكنه لايتناسب مع أولئك الذين سينفذونه، وقد يتحصل على درجة صفر، ومن ثم سوف تكون الفعالية صفراً، على الرغم من أن الجودة تحصلت على عشر درجات من عشر

وهاهنا نتذكر القرارات الاقتصادية التي صدرت في أوائل عام 1977 وكانت هذه القرارات من الناحية الاقتصادية حاصلة على أعلى درجات الجودة ولكنها أفرزت اضطرابات ومشكلات يومي 17، 18 يناير، والتي عمت أرجاء الجمهورية كلها، ولماذا؟

لم يكن المناخ العام مهيأ لتلقي مثل هذه القرارات، على الرغم من أن تحريكها للأسعار لم يكن كبيراً، وعلى الرغم من أنه تحريك الأسعار بمقادير أعلى منها كثيراً، وقارن بين أسعار عام 1977 والأعوام الذي تليه، ولكن كيفية إعداد وتهيئة المتلقين، حتى يمكن كسب تفاعلهم مع القرار في الاتجاه الايجابي

4-عند تحديد المعايير الكاشفة عن وجود المشكلة، ينبغي أن تكون هذه المعايير موضوعية، وأن يكون للموظفين رأي فيها ما أمكن، لأنها اذا فرضت عليهم فمن المحتمل أن يرونها غير عادلة، ومن ثم سيحاولون جاهدين أن يعارضونها، أو يتعاملون معها خوفاً من العقاب، ومن ثم لن تحقق الفعالية المنشودة مستقبلاً

5-هناك عدة متغيرات موقفية حاكمة في كون القرار المتخذ فردياً، أو جماعياً وهي أبعاد القرار، والتنسيق والتآزر، والآثار الناتجة عن القرار، ونمط علاقات الأداء، والسرعة

فإذا كانت الأبعاد متعددة، والحاجة عالية التنسيق والتآزر، وتكلفة الخطأ الناشئة عن القرار عالية، ونمط العلاقات تبادلي أو تتابعي، يفضل القرار الجماعي والعكس صحيح يفضل القرار الفردي خاصة عندما تكون علاقات الأداء من النمط التجميعي، وأيضاً في حالة السرعة لا بديل عن القرار الفردي

ويلاحظ والحال كذلك أن القرار الجماعي لابد وان يتخذ من خلال لجنة وسيمثل اراداتها المنفردة كما سبق في تعريف القرار من الناحية القانونية

6-تزداد أهمية وخطورة القرارات التي تصنعها القيادات المنظمات العامة للأسباب التالية

1/6هناك تعريف لصحة الانسان وهو الا يشعر بأعضائه، وهذا صحيح فعندما يكون الانسان معافاً تماماً فلن يشكو، والقياس مع الفارق هاهنا، فعندما تكون قرارات المنظمات العامة صحيحة وسليمة، قد لا يشعر بها الناس، وعندما يتسرب من بينها قرارا خاطئ فسوف يحدث أثره، وقد ينعكس المثل الحركي للدولة كلها-الحكومة-بواسطة المنظمات العامة.

2/6 يرتب على القرارات الخاطئة في المنظمات العامة، اهدار لأموال الدولة، يتحملة مجموع المواطنين، هذا من ناحية، وتوقف أداء الخدمات، وتدهور معيشة المواطنين من جانب آخر.

3/6 يتعرض المديرون في المنظمات العامة إلى ضغوط خارجية قوية من رجال السياسة لتمرير قرارات معينة قد تخدم مصالحهم الآنية، وقد تضر حال المواطنين على المدى الطويل هذا من ناحية، وقد يكون القرار حاملاً لمواصفات الجودة من وجهة نظر المدير، ولكنه لايحظى بالقبول من الرأى العام، ولنا في قرارات 17، 18 يناير 1977 عبرة.

4/6 تنصب قرارات المنظمات العامة، على كل ما يتعلق بمصالح الجماهير وتنفعل الجماهير عادة أولا، وقد تأتى هذه الانفعالات اثارها غير الطيبة وعليه فهناك جانب سياسي في القرارات التى تتخذ، والتى يجب أن يتوافر فيها جوانب

فنية متعددة ومن ثم فعلى المديرين في المنظمات العامة عدم أغفال الجانب الجماهيرى.

5/6 قد تؤثر السرعة في اتخاذ القرارات في المنظمات العامة، أو حتى على مستوى الوزراء، ومن ثم يمكن العدول عنها في حالة اكتشاف أخطاء فيها وها هنا يتسرب الشك إلى نفوس الجماهير والتى تطلق اشاعات تبريرية عن الالغاء، وأخرى عن التعديل الذى صدر به القرار المعدل

ولنا عبرة في قرار وزير التنمية الادارية الصادر في يوليو 2001 بشان تشغيل الخريجين، والذى نص على عدم تشغيل من تجاوز عمره 28 عاماً، وتفجرت المشاكل والمظاهرات أمام مكاتب المحافظين، وتم تعديل القرار بفعل مجلس الوزراء وتم حذف شرط السن، ومازالت-والكتاب ماثل للطبع-المحافظات تتلقى سيلاً الطلبات من الخريجين، والذين مر على أغبلهم مدة عشر سنوات على التخرج.(أد قراءة بند(6/5).

الفصل الحادى عشر

البيروقراطية

الفصل الحادي عشر

البيروقراطية

عندما يرنو الباحث ببصره متأملاً، شأن الحضارات القديمة: من خلال ما تركه بناءوها القدامى، في آثار شاخصة وشاهدة على عظيم إنجازاتهم، ويحاول هذا الباحث أن يجد اجابات للتساؤلات التى تلح على ذهنه متداعية بكثرة ويمكن اختزالها في أداة الاستفهام كيف، أى كيف استطاعوا توفير هذه المنجزات؟ لعل الاجابة تكمن فيما فيما يطلق عليه البيروقراطية ولما وفرت الثورة الصناعية ارهاصات لتكوين المنظمات كبيرة الحجم الساعية للإنتاج الكبير، والتعامل مع الأسواق الممتدة عبر الحدود، والتى لديها من الاستعدادات الكبيرة لإنشاء أفرع لها، منتشرة جغرافيا للاستفادة من الفرص التى لوح لها في أى بقعة، ولما ظهرت فعلا، بحثت، ونقبت، عن أفضل الأساليب التنظيمية والادارية، والتى يمكن عبرها، توفير السيطرة الفعالة لتحقيق أهدافها لم تجد أمامها سوى ما يطلق عليه البيروقراطية، وعندما تتجسد الدولة ككيان قانونى فاعل، يروم إلى السيطرة على مقدرات الأقليم وبما يقطن على متنه من بشر، متطلعاً لتحقيق الاشباعات التى يتوقون إليها، وحاميا لهم من أنفسهم ومن عدوهم، وعندما تتسع مناشط هذا الكيان ويتغلغل في سبل الحياة للمواطنين ساعيا لتحقيق الرفاهية، هو بحاجة إلى منظمات عامة منتشرة وموجودة على كامل الأقليم، وبواسطة السيادة، ومقدمة لجل الخدمات ويدور التساؤل وكيف لهذه المنظمات كبيرة الحجم وغير المتمركزة أن تهيكل وتدار، قطعا ستكون الإجابة بما يطلق عليه البيروقراطية

وعليه، لابد من سبر غور هذه الظاهرة البيروقراطية عبر المباحث التالية

المبحث الأول الماهية البيروقراطية

المبحث الثانى النموذج الفيبرى

المبحث الثالث التمثيل البيروقراطى

المبحث الرابع نقد البيروقراطية

المبحث الأول

الماهية البيروقراطية

يستعرض هذا المبحث تعريف البيروقراطية من حيث اللغة والاصطلاح والتطور التاريخى وأخيراً الآلة البيروقراطية وذلك حتى تتحدد وتتبلور الكلمة المصطلحية المسماة بالبيروقراطية

1-تعريف البيروقراطية Bureaucracy

نقلت كلمة البيروقراطية كما هى إلى العربية دونما تعريب أو ترجمة وعليه، سنحاول التعرف عليها والتعريف بها على ذات الشكل الأعجمى

وذلك عبر مرحلتين، الأولى التعرض لها من الناحية اللغوية وهى غاية في الأهمية، والثانية للتعامل معها من الناحية الاصطلاحية

1/1البيروقراطية لغة

تتكون كلمة البيروقراطية من مقطعين، الأول وهو بيرو Bureau ويعنى المكتب في اللغة الفرنسية، والثانى وهو قراطية Cracy ويشير إلى الحكم أو التحكم في اللاتينى القديمة ولعل جمع مقطع فرنسى مع مقطع لاتينى غالب في كافة المصطلحات، انما مرجعه إلى أن فرنسا اشتهرت بالنواحى التنظيمية والقانونية، ولها اسهامات عظيمة في الفقه الدستورى وعليه، فرض مقطع Bureau نفسه على المصطلح

ونوضح فيما يلى دلالات كل مقطع على النحو التالى

1/1/1 المكتب : Bureau

ترجع الكلمة في الفرنسية إلى Pural وهو نوع من النسيج الذى بداخله نسبة من الصوف، وكان الموظفون القدامى يغطون به طاولاتهم المستخدمة كمعدات أو أدوات للكتابة في ذلك الوقت، ثم تحورت الكلمة وصارت Bureau لتعنى المكتب، كاسم مكان، ويوضح سياق الاستخدام المعنى المطلوب

ويعبر عن المكتب ها هنا، بالفراغ المعماري الوظيفي، الذي يحتوي على معدات ووسائل يتطلبها الأداء مثل الوثائق والمستندات المتداولة والمحفوظة، ويقوم على الأداء أفراد متخصصين وعليه، يتسع مفهوم المكتب كأسم مكان، ولا يضيق كما يفهمه البعض، ويقصد منه الكتابة كأسم الآلة، والتي تعتبر واحدة من مفردات المكتب

2/1/1 الحكم Cracy :

يعبر عن الحكم بالقضاء المحكم الموثق الذى يُمكن الشئ ويقدره على الفعل المراد

2/1البيروقراطية اصطلاحاً

تعددت تعاريف البيروقراطية في الاصطلاح ونعرض منها مايلى

"الجهاز الحكومى الذى يتكون من مصالح وإدارات، تتركز فيها السلطة، ويدير شئونها عدد من الموظفين، تحكمهم اجراءات رئيسية جامدة

"مجموعة من الأنساق الرسمية للسيطرة، التى تمارسها المنظمات كبيرة الحجم والتى تعتمد على الرسمية، والموضوعية، والرشد في أنظمتها الإدارية

"نظرة هندسية رشيدة، تستهدف الوصول إلى أفضل طريقة لأداء كل خطوة من خطوات العمل داخل المنظمة، ثم الربط المنطقى بين أجزاء المنظمة بسلسلة من العلاقات الرسمية المخططة، والتى تحدد سلوك وتصرفات العاملين كما يجب أن تكون

"المنظمات الرسمية كبيرة الحجم، والتى تسير وفق قواعد وروابط رسمية رشيدة

وبعد استعراض بعض التعاريف، يمكن بلورة تعريف الكتاب كما يلى

"الفعاليات التنظيمية والإدارية المحددة مسبقا وفق قواعد رسمية وموضوعية ورشيدة، تحقق بواسطتها المنظمات أهدافها

2-عناصر التعريف

يحتاج تعريف الكتاب إلى إبراز لمحتوياته، والقاء أضواء كاشفة على مفرداته

1/2 المنظمات

كافة الكيانات التى تنشأ بطريقة مقصودة لتحقيق أهداف جماعية مشتركة والتى تنتشط في كافة المجالات الأعمال، والعامة، والدولية، والخيرية والدينية والعسكرية، وغيرها ليس هذا فحسب، بل مهما كان حجم هذه الكيانات

2/2الفعاليات

تستخدم البيروقراطية مجموعة من المناشط يتحدد من خلالها البناء التنظيمى بمستويات متعددة، يتم عبرها الاتصال المتدرج سواء صعوداً أو هبوطاً وتمارس العمليات الإدارية أيضاً بالتدرج من أعلى إلى أسفل، وفق نظام محكم معد مسبقاً

3/2 التحديد المسبق

توضح الكيانات المنظمية في ظل البيروقراطية أهدافها التى تسعى إلى تحقيقها، وتعيين مسارات للاداء، تعرف الموظف الأعمال التى سيقوم بها كما ونوعا وأسلوباً(الأداء) وعليه، لامجال البته للفرد في بلورة أو رسم أو ابداع أو ابتكار مايسير بمقتضاه لأن كل شئ معد سلفا، وما عليه سوى التطبيق كما يطلب منه تماماً

4/2 الرسمية

تفصح الرسمية عن كل ما يتم، وفق القوانين واللوائح والنظم، وينأى عن الفكر الشخصى تماماً، فمثلا نقول يرتدى الضابط الحلة الرسمية؛ أى التى حدد القانون رسمها، ووضعها، وأبعادها، ومن ثم لا يستطيع الضابط-أى ضابط- مهما بلغ شأنه، أو علت رتبته، أن يغير من السمات التى أوردتها القواعدالآمرة وهذا هو حال الأداء في المنظمات البيروقراطية تماماً

5/2الموضوعية

تشير الموضوعية إلى اتاحة المجال لاجلاء الحقائق والاعتماد عليها فقط والبعد عن النواحى الشخصية تماماً، حتى لا يكون هناك تحيزا في الرأى أوالحكم، وهذا ما قصدته البيروقراطية من وجود التصرفات المحررة

فعندما تشكل لجنة لا ختيار الموظفين الجدد، أو لترقية وتوقيع الموظفين القدامى، فاذا اعتمدت هذه اللجنة على المقابلات الشخصية، فربما نما التحيز وعدم الموضوعية، من خلال التأثير والتأثير الانسانى الناشئ بين البشر وبعضهم البعض ولذلك يتكئ النمط البيروقراطى على الأوراق المستندية التى سيقدم بها الموظفون إلى اللجنة، والتى ستقوم بفحصها، واتخاذ القرارات المناسبة، بعيداً عن التحيز، والتدثر بالموضوعية وهكذا مع كافة التصرفات داخل المنظمات

6/2 الرشد

يعنى الرشيد، الاتجاه نحو العقلانية، والتأنى عن العاطفية، وهذه العقلانية تتوفر من القواعد المحددة مسبقاً، والتى لا تسمح بأى مجال انفعالى يؤثر عليها أو يخترقها ومن ثم تتحقق الأهداف في البيروقراطية بكفاءة، طالما هناك أعمال للعقل

3-التطور التاريخى لمصطلح البيروقراطية

يرجع الاستخدام الأول لمصطلح البيروقراطية، إلى الاقتصادى"دى جورنى في القرن الثامن عشر، كما شاع عند الألمان في القرن التاسع عشر عندما زاد تدخل الدولة، وسيطر الموظفون على أجهزة الحكومة

وذاع هذا المصطلح-البيروقراطية-في بدايات القرن التاسع عشر عندما كان على الدولة أن تضع برامج الرعاية الاجتماعية للفقراء، ورفع مستوى الصحة العامة، ولقد كتب في ذلك"جون استوارت مِيّل ان مهام الحكومة أصبحت تتوزع بين طوائف مهنية متخصصة، وذلك هو جوهر البيروقراطية ومغناها

على أن التأصيل الفكرى للبيروقراطية كنمط تنظيمي إدارى قد تبلور في أخريات القرن التاسع عشر وبواكير القرن العشرين، عبر كتابات"موسكا و"ميتشلز"، و"فيبر

وعندما تناول "مؤسكا " "Mosca" 1895، شكل العلاقات السلطوية ميز بين نوعين من هذه العلاقات الأول هو النوع البسيط والمباشر بين الحاكم والمحكومين وأما الثانى فهو النوع المعقد غير المباشر، وأطلق عليه النموذج البيروقراطى، حيث تظهر منظمات عامة يقوم على الأداء فيها موظفون عموميون مأجورون، يبسطون سيطرتهم ونفوذهم على الثروة لصالح الحكام

واستخدم متشلز" "Michels" 1911، مصطلح البيروقراطية كنمط تنظيمى ادارى بأسلوب قريب من أسلوب"موسكا"، حيث اعتبرها هيئة من الموظفين العموميين الذين يشغلون وظائفهم، وفقا لجدراتهم، وتدين لهم السيطرة والنفوذ والتحكم في المنظمات الكبرى، التى تنشأ لتحقيق أهداف الدولة

وادارك فيبر "Weber"1920 البيروقراطية بوصفها النموذج المثالى المحكم البنيان "Ideal Type"، والذى تظهر من خلاله المنظمات الكبيرة التى تسير فيها الأداء وفق قواعد رسمية، وموضوعية(الشخصية)، ورشيدة، وتنأى عن العشوائية والعواطف، والتلقائية وعليه، تتحقق الفعالية والكفاءة طالما هناك حقائق وقواعد عقلانية شديدة الصرامة

4-طبيعة البيروقراطية

يمكن إيجاز السمات التالية على البيروقراطية عندما ينظر اليها من ناحية الموظف الذى يعمل بها، ومن ناحية المتلقى لخدماتها أو المتعامل معها على النحو التالى

4/1الموظف البيروقراطى

حلقة فردية من ضمن حلقات متعددة تشكل ما يشبه الألة التى تتحرك باستمرار، في مسارات محددة بمنتهى الدقة، ولا يستطيع الفرد مهما أوتى من قوة

من إيقاف حركة هذه الآلة، بل بالعكس فهو دائم الدوران بالشكل الذى حددته الآلة وعليه، يتعلم الفرد البيروقراطى زملة من السلوكات الرسمية التى تعكس الطاعة التامة، والا، لفظته الآلة، وحل محله فرد بيروقراطى آخر، وهم كثر

2/4 المتلقون

يتفاعلون مع المنظمات الآلية البيروقراطية، لان زوالها يعنى انتشار الفوض واختلاط وتشابك العلاقات، وصياغ واضمحلال القيود والحدودالتى ترسى حقوق المتلقين، وخاصة وان البيروقراطيين هم أهل المعرفة والتخصص الذين يضبطون ايقاع العلاقات، في شتى المناشط الحياتية التى تسيطر عليها الدولة

5-المعنى الشائع للبيروقراطية

يتناول هذا المبحث البيروقراطية النقية، والتى تستخدم كنمط تنظيمى وادارى لتحقق الأهداف في المنظمات كبيرة، على نحو ما تقدم في السطور السابقات على أن هناك دلالات شائعة لمصطلح البيروقراطية كنموذج تنظيمى إدارى معوق

فيشار إلى البيروقراطية، بأنها النموذج الإدارى الذى يتبع الاجراءات المطولة

أو هى الإدارة بالروتين العقيم

أو هى ممارسات الموظفون المرضى، والذين يفضون بعقدهم على المتلقين

أو هى الإدارة بالقواعد الجامدة، والإجراءات التى عفا عليها الزمن

ولعل المعنى الشائع للبيروقراطية توفر سبب القواعد الموضوعة سلفا، والتى لايلتفت اليها، كل فترة زمنية،حتى يمكن جعلها تساير المرحلة الزمنية بكل متغيراتها ليس هذا فحسب، بل هناك بعض الموظفين الذين يغالون في التفاصيل ويخشون المسئولية، ولا يضعون أنفسهم مكان المتلقين، وعليه، يسومون هؤلاء المتلقين سوء العذاب، ومن ثم الشكوى المريرة من الإجراءات المعتادة المتكررة العقيمة والتى يطلق عليها الروتين

وستنجلى بشكل أوضح أسباب وجود هذه المعانى الشائعة والشائهة للبيروقراطية من خلال المبحث الذى يتناول نقد البيروقراطية

المبحث الثانى

النموذج الفيبرى

انخرط ماكس ويبر Max Weber في العسكرية الألمانية كأحد ضباطها وتتمتع هذه العسكرية بالأساليب المعدة مسبقا للتحرك والأداء وفق الأوامر والتعليمات شديدة الصرامة

ودرس ويبر علم الاجتماع، حتى صار أحد العلماء فيه، واكتشف عوامل الضعف البشرى، التى تنأى بالبشر عن العقلانية والموضوعية، ومن ثم أدرك أنه لو تركت الأمور دونما تحديد مسبق قاطع، لبعد الرشد، وغابت العدالة، وتفشت التلقائية، والعشوائية ونما سلوك الغاب

لعل الجذور الحياتية لماكس ويبر، قد مثلت الارهاصات الداعمة لتكوينة الفكرى، والذى اتجه به إلى التقنين، والعقلانية، والرسمية، والبعد عن النواحى الانسانية والتى من شأنها -من وجهة نظره- تفشى العاطفية ومن ثم الصعوبة في تحقيق الأهداف

ولقد أحدث ويبر البيروقراطية كنموذج عقلانى أو كمعيار مثالى، يمكن استخدامه في فعاليات المقارنة للبناءات التنظيمية الموجودة، للتعرف على مدى استقامتها، ومن ثم الكشف عن انحرافاتها عن النموذج المثالى -البيروقراطية- ومن ثم دفع تيار التصحيح للعلاج

ويمكن تقديم النموذج الفيبرى -النموذج المثالى للبيروقراطية- عبر ثلاث مطالب

المطلب الأول علاقات السلطة

المطلب الثانى الخصائص التنظيمية

المطلب الثالث الموظف البيروقراطى

المطلب الأول

علاقات السلطة

اعتقد فيبر أنه من أجل أن تتم السيطرة بصورة شرعية على أعداد كبيرة من الناس، لابد من أن يشعر الأتباع بأنهم ملزمون بطاعة وأوامر القائد، ولابد وأن يعتقد القائد بأن له حق أصدار الأوامر للأتباع. يضاف إلى ذلك أن القائد يحتاج إلى اداة تنفذ بها أوامره التى يصدرها لأعداد كبيرة من الأعضاء

وتساءل "فيبْر" ما هو الأسلوب الشرعى السطلوى؛ الذى يرى من خلاله الأتباع ضرورة الاستجابة للقائد؛ هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى كيف يحقق القائد السيطرة على الاتباع من خلال سلطاته التى تأخد حكم الشريعة

ولقد ميز فيبر -اجابة عن التساؤلات السابقة- بين ثلاثة أنواع للسيطرة السلطوية؛ وهى السيطرة الكارزمية، والسيطرة التقليدية، والسيطرة القانونية

1-السيطرة الكارزمية Charismatic:

يطلق عليها مسميات أخرى مثل السيطرة البطولية، أو السيطرة الالهامية وتتوفر عندما يتصف الفرد القائد، بصفات وقدرات غير عادية من وجهة نظر التابعين وفي ظل متغيرات موقفية فاعلة، ومن ثم يتمكن من الاستحواذ على اعجاب وثقة التابعين، وتكون استجابات الطاعة من ناحيتهم سلسة وعليه يتمكن القائد الكارزمى من احداث التغيرات التى يريدها؛ ويمكن أن نلمح هذا النمط السلطوى في القادة السياسين والمصلحين، أمثال غاندى، وعبد الناصر، وهتلر، وبوذا وغيرهم

ويحقق القائد الملهم في حياته الكثير من الانجازات، ولكن بعد انتهاء عمره فهناك شك كبير في استمرارية منهجة، ومن ثم فعاليته، لأن من يخلفه حتى لو كان من اشياعه فلن يكون مثله، لأن الاعتماد الكبير في هذا النمط يعود للصفات الشخصية من ناحية، وللهالة التقديسية التى يكونها الاتباع من ناحية أخرى ولنا

في النموذج البيرونى في الأرجنتين، ونموذج آل نهرو في الهند، و نموذج آل بوتو في باكستان، وغير ذلك الكثير ما يوفر المصداقية على أن الكارزما لصيقة بالشخص

وتأسيسا على ما سبق، فإن ازدهار وجود المنظمات، يرهن بحياة القائد الملهم ويتفكك وينتهى بانتهاء حياته، وهو لا محالة فانٍ، ومن ثم جاء المبدأ التنظيمى الهام أن المنظمات تبنى حول الوظائف ولا تبنى حول الأفراد ولعل المتابع بهذا النمط السلطوى القيادى يرى أنه يصلح حيث تكون السياسة، وحيث قيادةالدولة مع محاذير كثيرة، وليس مجالها كتاب في الإدارة، ولكن في النظريات السياسية

2-السيطرة التقليدية Traditiona :

يؤصل هذه السيطرة قادة بطوليون ملهمون، ثم يرث شيعته المريدون، أو حفاظ المنهج، أو الأبناء، المكانة التى وفرها هؤلاء القادة، وسرعان ما تتحول من سيطرة الهامية إلى سيطرة وراثية، نظراً لأن هؤلاء الورثة حافظوا، وربما طوروا الأطر والهياكل التنظيمية، والقيم والمبادئ التى تركها الملهمون وعليه، تدين لهم طاعة الاتباع ، وذلك في حقبة اثر أخرى، طالما جاء وارث يحافظ على ما تركه على الأخرين، وطالما استمرت قناعة الأتباع بأن السيطرة السلطوية هى حق للقائد الوارث لها

وتعتبر الملكيات خير مثال لهذا النمط السلطوى، فالمملكة العربية السعودية، كان الملك عبد العزيز خير مثال للقائد البطولى، ثم توالي الأبناء من خلال نمط تقليدى وراثى متمسك بعبد العزيز وينتمى اليه، في المغرب محمد الخامس كقائد كارزمى بطولى، ثم من بعده الحسن الثانى، ثم محمد السادس وحاليا نظرية سياسية، فرئيس الجمهورية الذى جاء بثورة أو انقلاب، وغير وقبله المجتمع كملهم، بعد موته يرثه ابنه وراثة تقليدية

ويواجه هذا النمط من السيطرة الكثير من المشاكل، والتى قد تؤدى في النهاية إلى ذهاب النظام والكيان، فقد يهتم القائد التقليدى بالخروج على الشرعية التى أرساها القائد البطولى السابق، وتتكون عندئذا جماعات مناهضة لهذا القائد

محاولة انتزاع السلطة متدثرة بعباءة البطل الملهم الذي قضى نحبه؛ ويوفر لنا التاريخ كثيراً من مثل هذه الحالات، ولعل أقربها للذهن، ما حدث مع الرئيس أنور السادات في عام 1971 عندما اتهم بانه خرج من مبادئ عبد الناصر، ولما تخلص ممن أسماهم مراكز القوى(كهنة النظام البطولي السابق) ظهرت له الشخصية الكارزمية الملهمة، وابتدأ بنهج جديد أفرز جمهورية مصرية ذات طابع مختلف عن الجمهورية السابقة

3-السيطرة القانونية

يحوز الفرد-أي فرد-على موقع تنظيمي يتطلب منه أداء مهام معينة ويوفر له سلطات مناسبة، تتسق مع ما هو موكول إليه وحتى يتحقق الهدف التنظيمي النهائي، لابد من وجود قادة-اداريين-وأتباع-مرؤوسين

وانطلاقا من المركز الذي يشغله الفرد في التنظيم تتوفر له السيطرة السلطوية، والتي ترتبط هنا بالمركز الوظيفي، وليس بالفرد وعليه، فهي مبنية على أسس موضوعية، ورشيدة، وواضحة أيضا لكل من يشغل المركز، ولكل الأتباع المرؤوسين الذين يتفاعلون مع شاغل المركز وعليه، فالطاعة والاستجابة من الأتباع تتم وفقاً لقناعاتهم القانونية الشرعية أولا وأخيراً، قبل قناعاتهم بالشخص

ويعتبر هذا النموذج للسيطرة السلطوية أكثر ثباتاً واستقراراً واستمرارية حيث لا يتعرض للأنواء والمشكلات والصراعات بعد انتهاء شاغل المركز-وهو زائل لامحالة-لان السيطرة تنظم وتحدد بالقواعد الآمرة المجردة

وعليه، يعكس هذا النمط السلطوي الكفاءة والرشد وهذا ما يتحقق من خلال النمط البيروقراطي في الفيبري

المطلب الثانى

الخصائص التنظيمية

وفر ماكس ويبر لنموذجة العقلانى المثالى، والذى يحقق الكفاءة الأدائية، عدة خصائص تنظيمية، صيغت من منطلق الرسمية، والموضوعية والرشد، ويمكن عرض هذه الخصائص في السطور التاليات

1-التخصص الوظيفي

تجمع النشاطات التى تحقق الهدف في المجموعة من الوظائف المتخصصة ثم تجمع هذه الوظائف في أقسام وإدارات، بواسطة أسس التكوين المتباينة من منظمة إلى أخرى اتساقا مع الأهداف المنشودة وعليه، تكوين هيكل تنتظيمى شيد على أساس وظائف متخصصة

2-هرمية السلطة

يحتوى البناء التنظيمى على عدة مستويات تنظيمية، يحوز كل مستوى قدرا من السلطة الرسمية، والمحددة وفق معايير مقننة، وبحيث يتولى كل مستوى تنظيمى ممارسة كل فعاليات السلطة على المستوى الذى يليه، وصولا لأدنى مستوى وعليه، يعرف كل فرد في المنظمة من هو رئيسه المباشر، وبالتبعية يعرف كل رئيس من هم مرؤوسيه المباشرين

3-معايير التوظف

يشغل الموظف وظيفته البيروقراطية بناء على معايير حددت مسبقاً تنطوى على الرشد والعقلانية-لا وساطة ولا محسوبية-تتمثل في المؤهلات الدراسية والخبرات الفنية، والقدرات الأدائية وعليه، يتم شغل الهيكل المحدد الوظائف، بالموظفين التى يتناسبون مع هذه الوظائف بقل موضوعية وعقلانية

4-الضبط الأدائى

يحدد النموذج البيروقراطى مسارات أدائية، يجتازها الموظف بواسطة الأساليب والاجراءات التى تمثل التخطيط للأداء، والتى تشتق منها أيضا المعايير الرقابية،

وعلى الموظف أن يلتزم بالمسار والأساليب والاجراءات، ولا يحيد عنها، وأن يبعد أية اعتبارات شخصية يمكن أن تنحرف بها

5-الأداء الكتابي

يعتمد الأداء في المنظمة البيروقراطية على مجموعة من الوسائط المحررة بحيث ينعدم التصرف إذا لم يكن له المستند المكتوب، ويترتب على ذلك تراكم مجموعة كبيرة من الوثائق والمستندات تثبت إتمام الأداء يجب حفظها بطرق وأساليب مكتبية تمكن من استرجاعها، إذا دعت الضرورة، لاتخاذ القرارات، أو للرقابة، و التأكد في عمليات ضبط الأداء البيروقراطي

المطلب الثالث

الموظف البيروقراطى

تعتمد البيروقراطية على الرشد والعقلانية، ولن يتأتى ذلك إلا من خلال توفر الجانب المعرفي في فنيات الأداء في المنظمات، ومن ثم يمكن توفر القوة المطلوبة لهذا النمط التنظيمي الادارى وفي ذات الوقت يستحوذ الموظف البيروقراطى على الوضعية والحيثية الاجتماعية

وبلا ريب، لن يشغل أى فرد موقعة في البنيان التنظيمي، سوى الفرد الذى تتوافر له الامكانات المطلوبة، ومن ثم سوف يترتب له ميزات مجتمعية تبرزه عن نظرائه في كيانات أخرى

وفيما يلى بعض الخصائص والسمات التى ترتبط بالموظف البيروقراطى

1-الاختيار والتعيين

يقصد بالاختيار، تلك النشاطات التى من خلالها تتمكن المنظمات البيروقراطية، من انتقاء أنسب العناصر البشرية، التى توفرت فيها كل مقومات الوظائف، وهى هنا توفر المؤهلات والقدرات الأدائية ومن الملاحظ أن الفرد البيروقراطى يتم شغله للوظيفة بالتعيين أى الاختيار الموضوعى وفقاً للمعايير المحددة وفقاً للمعايير المحددة سلفاً، وليس بالانتخاب

2-المركز الوظيفي

تنتشر الوظائف في المستويات التنظيمية، ولكل وظيفة مركزاً له وضعية وحيثية، موجودة قبل أن يشغلها الفرد البيروقراطى، وعندما يتم تعيين الفرد-أى فرد-وفقاً لمؤهلاته، سوف يشغل الوظيفة، ومن ثم ينتقل اليه مركزها وعليه فالبنيان التنظيمي باقٍ والمراكز باقية، ويمكن شغلها بأى فرد مناسب، ومن ثم تحرر المنظمات من الاعتماد على فرد بعينه، ومن ثم فالمنظمات باقية، ويمر عليها أفراد كثر

3-الوظيفة الدائمة

تمثل الوظيفة في النموذج البيروقراطي، المهنة الرئيسية والوحيدة للموظف لذلك لا يجوز له أن يشغل أي عمل آخر منها، ويحتفظ الموظف البيروقراطي بوظيفته مدى الحياة؛ على أن يكون مفهوما للموظف البيروقراطي أن يفصل بين حياته الخاصة، وما يملكه من ممتلكات، عن حياته العامة والممتلكات العامة

ويتدرج الموظف البيروقراطي، في سلم وظيفي تطوري، ويتحدد مرتبه الذي يتدفق وفق الفاصل الزمني الثابت، وفق وجوده في مكان معين في هذا السلم، مع زيادة المرتب ورقي المركز كلما ارتقى إلى أعلى في السلم الوظيفي ليس هذا فحسب، بل هناك معاش يتدفق بانتظام بعدبلوغ هذا الموظف سن التقاعد، طيلة حياته، وبعد ذلك لورثته

والجدير بالذكر، فانه كما يحصل الموظف البيروقراطي على المميزات سابق الاشارة اليها، فانه ووفقاً للقواعد الآمرة الموضوعية والرشيدة، فانه أيضاً خاضع للعقاب عند ابداء سلوكيات غير مطلوبة، وقد يصل هذا العقاب إلى حد الفصل من الوظيفة

4-القيمة الاجتماعية

تُعلي الوظيفة البيروقراطية بما يصاحبها من مركز، من أهمية وقدر الموظف الذي يشغلها عن الوظائف الأخرى، من حيث ضرورتها للمتلقين في المجتمع لارتباطها باشباع احتياجاتهم من الدولة

وتتجلى الأهمية والقدر، في الحماية التي يسبغها القانون على الموظف حيث يحرم اهانته، أو الاعتداء عليه، طالما هو يشغل هذه الوظيفة العامة البيروقراطية وعليه، يفترض في شاغل الوظيفة البيروقراطية، أن يتمتع بالولاء المعياري للمنظمة التي يعمل بها، ومن شأن ذلك، أن يغلب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة

المبحث الثالث

التمثيل البيروقراطى

من المنطقى، ومن العدالة أن تعمل المنظمات العامة البيروقراطية، على تحقيق اشباعات المجتمع، لكافة فئاته سواء الأغلبية والأقلية، ساكنى المدن والقرى حاملى المؤهلات وغيرهم

وتحاول المنظمات العامة أن ترضى كل الفئات، ولكن عندما يثور الشك في ذلك، يكون مبعثة، من الذى سيضع هذه الفئات على خريطة الأهداف في المنظمات العامة البيروقراطية، من الذى سيدافع عنهم وعن مطالبهم ربما ستجد الأغلبية بلا شك المدافع والنصير، ولكن ما هو العمل بالنسبة للأقليات، وعليه لابد من تمثيل كل فئات المجتمع بيروقراطيا في المنظمات العامة

وعبر هذا الفصل نسبر عور ظاهرة التمثيل البيروقراطى

1-التوازن

ان البيروقراطية تشكل مرآة عاكسة تصور الأحوال والظروف الاجتماعية السائدة في الدولة، وعادة ما نجد ان أصحاب الوظائف العليا في المنظمات العامة البيروقراطية يدافعون عن مواقعهم الوظيفية التى أقرهم عليها المجتمع، ويعتبرون أنفسهم حلفاء للقيادة السياسية ويسترشدون بتوجيهاتها-ومعهم أجهزتهم البيروقراطية-حتى يحققون مصالح البلاد والرغبات العامة للمواطنين

والمدقق للفقرة السابقة سيجد عناصر ثلاثة وهى القيادة، والبيروقراطية والمواطن، وكلها فاعلة، ومن ثم فان تحقيق التوازن بين هذه العناصر جديد بأن يحقق الاستقرار المطلوب للنظام الإدارى، والذى يفضى إلى حالة من التطور والرفاهية العامة التى تنعم بها الشرائح المجتمعية عامة

وبذات المنطق، فان حدوث ما يخل بخاصية التوازن بين هذه العناصر الثلاثة سيؤدى إلى فقدان مقومات الاستمرارية للنظام الإدارى، وبالتالى يواجه النظام بما

يسمى ضعف سيادة القانون العام، وتفشى ظاهرة الفوضى والفساد والظلم، وما ينجم عن ذلك من عواقب وخيمة تهدد كيان الدولة والمجتمع معا.

ولعل التساؤل الذى يدور في الأذهان الآن، هو كيف يتحقق هذا التوازن الحياتى الهام؟ولعل الاجابة تكمن في التمثيل البيروقراطى

2-ماهو التمثيل البيروقراطى

ان الذى أرسى المجال للتمثيل البيروقراطى هو كتابات كنجسلى Kingsely في بريطانيا خلال عقد الأربعينات، وسرعان ما انتقل الفكر من أوربا إلى أمريكا

ولقد انتعشت فكرة التمثيل البيروقراط في عقد الستينات من القرن العشرين، من خلال كتابات كرسلوف" Krislov وغيره إبان سيادة المناداة والمناصرة لحركة الحقوق المدينة، ومكافحة التمييز العنصرى، والدفاع عن حقوق الأقليات من السود وسواهم في المجتمع الأمريكى

وعملية العثور على تعريف جامع مانع للتمثيل البيروقراطى، أمر يصعب تحقيقه، لتعدد التعاريف وتبيانها، ولكن يمكن عرض بعض التعاريف التى تجتمع حول بعض السمات الخصائص

"التمثيل البيروقراطى يعنى تقاسم القيادات السياسية، والإدارية التنفيذية خلفية اجتماعية متشابهة، واشتراكهم في نظرات اجتماعية متماثلة حول الكيفية التى تدار بها الشئون العامة للمجتمع

"تمثيل الإدارة للقطاع الأعظم من الناس في تجمع معين، اضافة إلى أن الإدارة التمثيلية هى التى تعكس مرئيات وتطلعات الموظفين في المستويات الادارية المختلفة، خاصة الدنيا

"التمثيل البيروقراطى هو الذى يوفر نسبة مرتفعة للأقليات في مكاتب التوظيف الحكومى

"التمثيل البيروقراطى يوفر من يدافع عن حقوق المجموعات الاجتماعية المختلفة ويرعى مصالحها عند تصريف الأمور في الشئون العامة

"حجم الجماعات العامة في البيروقراطية، عندما يكون مساويا لحجمها من النسبة الكلية للسكان في أي مجتمع

وبعد عرض بعض التعاريف للتمثيل البيروقراطي، يمكن الاعتماد على التعريف التالي

التمثيل البيروقراطي هو تلك النسبة من الموظفين في المنظمات العامة والتي تعكس التركيبة للسكان في المجتمع

وبناء على التعريف السابق، سنجد أن كل فئات المجتمع ممثلة في المنظمات العامة، ومن ثم لها حق المساهمة في اتخاذ القرارات الادارية، وتنفيذها بما يعكس مصالحها وحقوقها من خلال ممثليها البيروقراطيين

3-تقييم التمثيل البيروقراطي

يستقطب التمثيل البيروقراطي-للوهلة الأولى-تأييداً عريضا، لأن النظرة إليه، تكون أنه ساع لتحقيق العدالة في توزيع الوظائف العامة بين أفراد المجتمع ولكن واقع الأمر، والكتابات التي تمت في هذا المجال تفضي إلى خلاف ذلك فبجانب المؤيدين، هناك فريق آخر من المعارضين

1/3 وجهة النظر المؤيدة

يبني المؤيدون للتمثيل البيروقراطي وجهة نظرهم على الدعائم التالية:

1/1/3 يكتسب النظام الإداري شرعية متينة أرستها فئات المجتمع المختلفة المشاركة في عمليات التسيير البيروقراطي وعليه، قوة المجتمع، ومتانة المنظمات البيروقراطية.

2/1/3 تثبيت عملية التلاحم الوطني، وارساء دعائم الوحدة الوطنية، طالما كل فئات الشعب ممثلة في المنظمات العامة التي تلبي كل احتياجاتها.

3/1/3 تساعد عملية التمثيل البيروقراطي، على افراز موظفين عموميين أكثر كفاءة واتقانا في الأداء البيروقراطي.

4/1/3 ان المشاركة في صنع القرارات تؤدى إلى نضوج نوعى فيها، والى تقبل أكثر لها من قبل الموظفين، الذين يشاركون في صياغتها وتنفيذها

2/3 وجهة النظر المعارضة

على الرغم من وجاهة المزايا المترتبة من التمثيل البيروقراطى، بالنسبة لاجمالى السكان في المجتمع، إلا أن فريقا من المعارضين للتمثيل البيروقراطى يوفرون أدلتهم التى تدعم وجهة نظرهم.

1/2/3 يؤدى التمثيل البيروقراطى إلى إحداث التوتر بين الأغلبية والاقلية، حيث أن الأغلبية تعودت على المزايا، وستعتبر مطالبة الأقلية أو مشاركتها في هذه المزايا نوع من التجنى، ومن ثم احداث مشكلات قد تؤثر على النظام الادارى والسياسى

2/2/3 فتح باب التوظيف التمثيلى للاقليات سوف يلقى معارضة قوية من الأغلبية لأنه قد يتجاوز عن مبدأ الكفاءة والجدارة فيمن يشغل الوظيفة العامة ومن ثم تفويض البناء البيروقراطى.

3/2/3 ليس من الضرورى أن يتصرف ممثل الأقلية كما تطلب منه جماعته، لانه سيعمل في منظمات عامة بيروقراطية، بجانب بيروقراطيين قد يحيدون رغبته، أو رغبة الجماعة أو الفئة التى يمثلها

4-التمثيل البيروقراطى في مصر

تقترح السلطة التنفيذية وهى تُسير النشاطات المجتمعية، مشروعات القوانين وتقدمها السلطة التشريعية؛ والملاحظ ها هنا أن هذه المشروعات تحمل في طياتها مصالح ورغبات الجماهير التى تتعامل معهم وحدات السلطة التفيذية والتى تتمثل في المنظمات العامة والتى تنتهج البيروقراطية سبيلا إدارياً

والمتابع لكيفية بلورة هذه المشروعات سيجد أنها تحضر وتجهز بواسطة البيروقراطيين الصغار، ثم تصعد إلى الكبار الذين يملكون اقرارها كما هى أو تعديلها أو رفضها وعليه، فهى تعكس مصالحهم ومصالح الفئات التى ينتمون اليها

وبداية من ارهاصات كنجسلى في بريطانيا في الأربعينيات من القرن العشرين وعندما كانت المملكة المتحدة امبراطورية لا تغيب عنها الشمس، وعندما نزح كثيرون من أبناء المستعمرات اليها، واكتسبوا جنسيتها، وباتت مطالبهم واحتياجاتهم تؤرق القيادات السياسية، بسبب الضغط الذى يوفرونه، ولما كان تمثيلهم بيروقراطيا يكاد يكون منعدما، كانت رؤى كنجسلى ومن سار على دربه، وسرعان ما تلقف الأمريكيون هذه الظاهرة البريطانية، ولكنها كانت عندهم من سمت آخر، إلا وهو قضية تمثيل السود في المنظمات البيروقراطية

وسرعان ما أفرزت الكتابات في هذا المنحنى أنواع متعددة من التمثيل البيروقراطى:التمثيل البيروقراطيى الديموجرافي، والتمثيل البيروقراطى الاتجاهى والتمثيل البيروقراطى الفعلى، والتمثيل البيروقراطى غير الفعلى، والتمثيل البيروقراطى الديمقراطى، والتمثيل البيروقراطى الحزبى، والتمثيل البيروقراطى العسكرى، والتمثيل البيروقراطى الحاكم

ولعل مصر تختلف كثير عن بقية دول العالم في هذه القضية، على الرغم من ذوبان عدة عناصر جنسية أتت من شرق الأرض وغربها وشمالها وجنوبها، وعلى الرغم من الوجهين: الوجة البحرى والوجة القبلى، وعلى الرغم من وجود ديانتين اسلامية ومسيحية

ويطلق على القاهرة: مسمى"مصر" والتفسير العلمى لذلك، أنك ان أردت أى شئ في مصر، وإن أردت أن ترى مصر بكافة مساحتها الجغرافية ستجد كل ذلك ممثلا في مدينة من مدن مصر، وهى القاهرة وعليه، فالتمثيل العام لكل مصر موجود في القاهرة

ولما نزح أبناء مصر من الوجة البحرى، والوجة القبلى، ومن سيناء ومطروح، والواحات، والنوبة إلى القاهرة للعمل في المنظمات العامة البيروقراطية المركزية والمتمركزة في القاهرة، فانهم قاموا بعملية تمثيل بيروقراطى، ثم سرعان ما تم النزوح إلى مدن أصغر من القاهرة مثل الاسكندرية، ثم عواصم المحافظات، للعمل

أيضاً-وفي المقام الأول-في المنظمات العامة البيروقراطية، ومع التطور نمت وترعرت المنظمات العامة البيروقراطية في كل أرجاء مصر عواصم محافظات، ومدن، ومراكز، وقرى، ومن ثم فالتمثيل البيروقراطى يتصف بالجودة

ويشمل هذا التمثيل الطبيعى وغير مقصود-طبيعة مصرية-كافة المنظمات العامة البيروقراطية من مدنية وعسكرية وجزئية، ودينية وعليك بالنظر للقيادات في كل هذه المنظمات سترى التمثيل المثالى، والذى يتصف بالتناوب وحتى في رئاسة الجمهورية وعليه، لامشكلة البتة في قضية التمثيل البيروقراطى وإن كانت تحتاج إلى المحك العملى بدراسات بحثية تسبر هذا المجال

وفي بعض الأوقات يحاول مروجو الفتنة اشعال فتيل المشكلات بدعاوى دينية هى منها براء حيث لم يكن هناك مشاكل بين المسلمين والمسيحين، ولم يفكروا في قضية التمثيل، لأن العنصر الواحد الذى احتوى كافة العناصر التى أتت إلى هذا البلد، ولا يعرف سوى أنه مصرى

المبحث الرابع

نقد البيروقراطية

يشير مصطلح النقد إلى كافة الفعاليات التى يمكن من خلالها إبراز الايجابيات أو نقاط القوة، وأيضاً إبراز السلبيات أو نقاط الضعف ومن المعلوم أن كل شئ على وجة الأرض خاضع للنقد، أى لابد من احتوائه على ايجابيات وأيضاً سلبيات، ومن ثم فالنقد ممارسة مبتغاها التقويم

وعندما يتعرض الكتاب والباحثون لنقد البيروقراطية، فانهم يتناولون النموذج الفيبرى، بوصفه النموذج المثالى العقلانى، وبوصفه الأشهر، ولأنه يكاد يكون قد جمع شتات الأفكار التى تناولت البيروقراطية في نموذجه

1-ايجابيات البيروقراطية

تنامت وتصاعدت عبر السطور السابقات من أول هذا الفصل، سمات وخصائص البيروقراطية النقية، والتى مثلت النموذج المثالى أو العقلانى، والذى يحقق الكفاءة المنشوده وعلى هذا النهج يمكن بلورة عدة إيجابيات تمثل مميزات البيروقراطية

1/1 التفوق الفنى

يمكن النظر إلى النموذج البيروقراطى بوصفه نظاماً آليا، له دليل يوضح كيفية التشغيل إذا تم تشغيله وفقا لهذا الدليل، لتحققت السرعة، والدقة والوضوح والاستمرارية من خلال وحدة بين المشغلين، وطاعة تامة، وانعدام الاحتكاك والصراع

3/1 الهيئة المتخصصة

ينمى النموذج البيروقراطى هيئة ادارية فنية متخصصة، تقوم على توفير وارساء الشكل القانونى العقلانى للسلطة، واجراء عمليات السيطرة والرقابة من خلال القواعد المنطقية المعروفة والمفهومة مسبقاً، ومن ثم التحكم على أساس تفشى المعارف بين الموظفين

2-سلبيات البيروقراطية

على الرغم من النقاط الايجابية التى توفرها البيروقراطية كاطار تنظيمى إدارى، لابد من وجوده في المنظمات العامة خاصة الكبيرة منها، والتى تتطلب نوعية موحدة من الأداء مهما تعددت الوحدات وتشتت أيضاً إلا أن هناك مجموعة من المثالب التى تتوفر من البيروقراطية، يمكن عرض أهمها تحت عنوان سلبيات البيروقراطية، على النحو التالى

1/2 عدم المرونة

أشار روبرت ميرتون إلى النتائج غير المقصودة للبيروقراطية، حيث رأى أن قواعد الضبط الأدائية المفترض فيها الرقابة والتنسيق، وتحقيق الرشد، وامكانية التنبؤ بالسلوك توفر حالة من عدم المرونة تنتاب البيروقراطى، وتفقده القدرة على التكيف مع الظروف البيئية المختلفة والمتغيرة المحيطة بالمنظمة

وتؤدى عدم المرونة إلى خلق مناخ تنظيمى مناهض للابتكار، ومجافٍ للتفاعل مع الظروف وعليه، تسير المنظمات البيروقراطية نحو حالات من الجمود وبالتالى كأنها تعيش في عصر غير عصرها

2/2استبدال الأهداف

يؤدى التركيز على الأساليب والاجراءات الأدائية المحددة سلفا والخاضعة لفعاليات التنسيق والرقابة من الهيئة الإدارية، والمطلوبة كماهى، إلى اضمحلال وتوارى الأهداف التى هى الغاية، من أذهان أؤلئك البيروقراطيين وتحتل-كما أورد سلزينك-الأساليب والاجراءات مكان الصدارة في فكرهم وأذهانهم، ومن ثم تطلب لذاتها وكأن المنظمة البيروقراطية تبتغيا مجموعة من الاجراءات الأدائية فقط طالما أن الموظف البيروقراطى سيحاسب ويقيم عمله وفق مدى اتباعه لهذه الأساليب والاجراءات، دونما النظر لما حققته من نتائج من عدمه

3/2 الجزر التنظيمية

عندما تتم تجزئة الهدف الكلى إلى مجموعة من الأهداف الجزئية المتخصصة التى تتولاها الوحدات التنظيمية التى تكون المنظمة البيروقراطية ككل، سوف تتجزأ أيضاً اهتمامات الأفراد ساكنى هذه الوحدات، وستنغلق كل وحدة فرعية على نفسها، وتشعر بأنها منظمة مستقلة وعليه، تنعزل كل وحدة عن الأخرى، وكأنها جزيرة منفصلة عن بقية الجزر الأخرى، وينعدم الاتصال، ولا يتحقق الهدف الكلى

4/2تقييد الأداء

يعمل التنظيم البيروقراطى وفق قواعد عامة تحدد مسارات الأداء، وتحدد كيفية تقييم الأفراد، ولما كانت هذه القواعد توفر المساواة للبيروقراطيين، فهى تلقى القبول العام منهم وتؤدى هذه القواعد وفق تحليل "جولدنر إلى تعريف الأفراد بالحد الأدنى للسلوك المطلوب، والحد الأدنى لمتطلبات الأداء، ولما كانت القواعد ذاتها لا تحض على الابتكار والانجاز، فمعنى ذلك القناعة التامة بهذه المستويات الدنيا الانجازية، وكأن الأداء قد قُيد داخل أطرها

5/2 اغفال الجانب الانسانى

يرى "وارن بينس أن الأفراط في الألية، قد جعل البيروقراطية تبدو كألة صماء، تعمل بانتظام واتساق وميكانيكية، وهذا يخالف طبيعة المنظمات البشرية حيث أن للبشر حاجاتهم للاشباع مثل الفسيولوجية، والأمان، والاجتماعية والتقدير، وتحقيق الذات، ولكن أغلقت البيروقراطية النواحى الاجتماعية وما علاها، ومن ثم لا ينسجم هذا النموذج البيروقراطى مع الشخصية الناجحة التى تأبى الخضوع

6/2 غياب التنظيم غيرالرسمى

ولما كان كل تجمع بشرى يحمل في طياته تفاعلات وعلاقات مستمرة تنشأ بسبب الارتباط بالعمل في المنظمة، ويطلق على هذه العلاقات مسمى التنظيم غير الرسمى، وقد يكون محابيا للتنظيم الرسمى، أو مجافيا له ولم يتعرض النموذج

البيروقراطي، للعلاقات و الصلات غير الرسمية، بالرغم من دورها غير المنكور في التنظيم الرسمي

7/2البيروباثولوجي Bureaupathology:

لقد ورد هذا المصطلح في كتابات الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلى تكلا، وقد جمع بين مقطع من البيروقراطية مع مصطلح الباثولوجي والذي يعني علم الأمراض، ويدل المصطلح الجديد على المرض البيروقراطي، والذي يمكن إيجاز صفاته في نقاط قصيرة

-تضخم اعداد العاملين بدرجة أكبر من حاجة العمل الفعلية

-تعقد وتشابك العلاقات مما يقلل من فعالية الاتصال

-التكالب والتصارع عل المناصب والوظائف المحدودة بالنسبة لاعداد العاملين

-يتوارى الهدف العام، ويبحث كل فرد عن هدفه الشخصي

-انعدام المبادأة والابتكار، والالتزام الحرفي بالقواعد خوفا من المسئولية

-صعوبة التخلص من اللوائح والتعليمات والنظم التي يتم توراثها

-انعدام الطموح، والدافعية للأداء الذي يبسط الاجراءات

-التبلد واللامبالاة من قبل الموظف البيروقراطي أمام المتلقين، على الرغم أنه عُين لخدمتهم.

الفصل الثانى عشر

المكتب البيروقراطى

الفصل الثانى عشر

المكتب البيروقراطى

ارتبطت لفظة المكتب في أذهان كثير من الناس؛ بعمليات التحرير أو الكتابة فقط ومن ثم ضاقت دلالات اللفظة، وانحصرت في عملية واحدة من العمليات المتعددة التى يقوم عليها المكتب

ولقد احتلت لفظه المكتب مساحة النصف من مصطلح البيروقراطية، وإذا كانت الدلالة من اللفظة هو التحرير فقط، لكان المصطلح يفضى إلى حكم التحرير، أو حكم الكتابة، ولكن بالضرورة لم يكن ذلك هو القصد من المكتب

وعبر المباحث التالية، يمكن الكشف عما تحتوية لفظه المكتب، وعن فعالياته المتعددة، التى ترتكن وتعتمد عليها المنظمات كافة بصفة عامة والمنظمات البيروقراطية بصفة خاصة

المبحث الأول ماهية المكتب

المبحث الثانى وسائط الاتصال الرسمى

المبحث الثالث تداول الوسائط الاتصالية

المبحث الرابع المحفوظات

المبحث الأول

ماهية المكتب

تتبلور ماهية المكتب، أى كل شئ يمكنه توفير صورة عنه في الأذهان عبر عرض تعريف للمكتب، ونشاطاته، والتوزيع الرأسى للسلطة المكتبية والمتغيرات الموقفية الحاكمة لتوزيع هذه السلطة

1-تعريف المكتب

بين اللغة والاصطلاح كانت اشكالية تعريف المكتب، فهو لغة:من كتب أى حرر الوسائل ونحوها، والمكتب اسم مكان تتم فيه الكتابة ولكن اصطلح العامة فيما بينهم-والكثير من الخاصة-على أن المكتب هو اسم للمعدة التى تستخدم للكتابة، و لكن المعدة في اللغة هى الكتَابة

وفي الاصطلاح يعبر عن المكتب بأنه الفراغ المعمارى الوظيفي، المجهز بألوان طلاء توفر الراحة، وبالاضاءة المطلوبة، ويحتوى على الأثاث المناسب من معدات كتابة، و مقاعد، وستائر، وفرش، معدات، وأجهزة يدوية، و آلية كمساعدات للاداء، ويقوم على الأداء أفراد متخصصون

2-نشاطات المكتب

يخطئ من يظن أن للمكتب نشاطات يمكن حصرها، ويخطئ أكثر من يعتقد أن المكتب يوجد في المنظمات دون غيرها، أو يعتمد عليه في تحقيق بعض الأهداف دون غيرها وعليه، فالمكتب هو المرادف للمنظمة، خاصة في ظل البيروقراطية ويمكن ايراد النشاطات المكتبية الأهم فيما يلى:

1/2 تلقى البيانات على وسائطها.

2/2 التعامل مع البيانات.

3/2 صناعة المعلومات

4/2 صناعة القرارات.

5/2 تصدير المعلومات.

6/2 حفظ وسائط البيانات والمعلومات

- 3 التوزيع الرأسي

باديْ ذي بدء، لن تجد وظيفة يشغلها موظف بيروقراطي دونما أوراق ومعدات للكتابة والحفظ، وكل ما يطلق عليه مصطلح المكتب، لأن الموظفين يجلسون في أماكن يطلق عليها المكاتب ولكن قد تميل بعض المنظمات إلى تركيز النشاطات المكتبية سابق التنوية اليها في وحدة تنظيمية، وقد يحدث العكس عندما يتم توزيع صلاحيات التصرف في هذه النشاطات على وحدات التنظيم

ولقد اصطلح على الميل ناحية التركيز: بالمركزية المكتبية، والميل نا حية عدم التركيز والتوزيع: باللامركزية المكتبية، وهناك أساليب أخرى تجمع بينهما على أن معيار الاختيار للاسلوب المناسب سيكون من خلال المتغيرات الموقفية

1/3 مركزية الأداء المكتبي

تعنى مركزية الأداء المكتبي: تركيز جلَ النشاطات المكتبية التى تحتاج اليها الوحدات التنظيمية المختلفة في وحدة واحدة(ادارة/قسم)، وخير مثال لذلك في بعض المنظمات العامة تركزَ كافة نشاطات المكتب(تحرير-بريد-حفظ-صناعة معلومات) في وحدة تنظيمية واحدة

2/3 لامركزية الأداء المكتبي

تفصح لا مركزية الأداء المكتبية عن توزيع النشاطات المكتبي على كافة وحدات المنظمة العامة لتتولى نصيبها في العمل المكتبي الذى يخصها (تحرير-بريد-حفظ-صناعة معلومات)

3/3 اللامركزية المكتبية تحت الاشراف المركزي

تشير اللامركزية المكتبية تحت الاشراف المركزي: إلى وجود وحدة تنظيمية مركزية للأداء المكتبي على مستوى المنظمة العامة، مع وجود وحدات فرعية في كل أجزاء المنظمة لتتولى أعمال الأداء المكتبي، بحيث تكون خاضعة لاشراف الوحدة المكتبية المركزية، ضمانا لتوحيد الأداء واتساقه في اتجاه واحد دون خلل

4/3 اللامركزية المكتبية الزمنية تحت الاشراف المركزي

وفق هذا الأسلوب قد تأخذ المنظمة العامة في تنظيم ادائها المكتبي أحد الأساليب السابقة ولكن عندما يزداد حجم عبء العمل المكتبي على أحدى الإدارات تقوم بتوزيعه على الإدارات الأخرى لمشاركتها اياه؛ وتتولى هي الاشراف على تنفيذه ومثال ذلك البنوك عندما يطلب منها أول كل شهر ابلاغ كافة العملاء بمواقفهم من البنك، وعليه، تحتاج الادارة المناطة بذلك الى اعداد كميات هائلة من الخطابات، ومن ثم تشرك معها بقية الاردارت في هذه المهمة؛ وسرعان ما يعود الأداء المكتبي سيرته الأولى، بعد أن تتجاوز الادارة صاحبة العبء المكتبي الكبير عنق الزجاجة

4-المتغيرات الموقفية للتوزيع الرأسي

غير خاف أنه لايمكن تصور المطلق في الحياة بصفة عامة، وفي مجال التنظيم بصفة خاصة وعليه، بات كل شئ يخضع للنسبي، وان شئنا الدقة لقلنا أن هناك مجموعة من الظروف والشروط التي اذا حدثت فأنها تتطلب تصرفا معينا-المتغيرات الموقفية-ومن ثم تنتخب المنظمات العامة الأسلوب التنظيمي الأنسب لها بعد أن تستعرض المتغيرات الموقفية التالية

1/4 عمر المنظمة

عندما تنشأ المنظمة حديثاً، فهي عادة ما تكون صغيرة الحجم، وحجم الأداء فيها صغير نسبيا؛ ومن ثم تكون مركزية الأداء هي الأنسب

2/4 حجم المنظمة

إذا كان حجم المنظمة صغيراً؛ ومتمركزة جغرافيا، فانه من الأنسب للأداء المكتبي أن يكون مركزياً وإذا كان حجم المنظمة صغيراً أو كبيراً ولكنها مشتته جغرافيا، فالأنسب اللامركزية

واما إذا كان حجم المنظمة كبيرا ومتمركزة جغرافيا، مما يؤدى إلى زيادة حجم عبء العمل المكتبى فيما يتعلق بالتحرير البريد والحفظ وصناعة المعلومات، فان اللامركزية تحت الاشراف المركزى تفرض نفسها

3/4 درجة استقرار ظروف وبيئة الأداء

مع ثبات المتغيرات الموقفية السابقة على حالها، فانه عندما تكون ظروف وبيئة الأداء المكتبى مستقرة، والمنظمة العامة صغيرة الحجم، فالأنسب استخدام المركزية، وعندما تكون كبيرة الحجم، فالأنسب اللامركزية تحت الاشراف المركزى

ولكن، كلما كانت ظروف وبيئة الأداء المكتبى متقلبة و غير مستقرة، كلما كانت ذلك مبرراً للأخذ باللامركزية في الأداء المكتبى

4/4 الأداء الزمنى

عندما يزداد حجم عبء العمل المكتبى في فترات زمنية محددة وليس طول العام، وفي بعض الإدارات، وليس كل المنظمة العامة؛ فانه من الأنسب أن تختار المنظمة العامة اسلوب اللامركزية المكتبية الزمنية تحت الإشراف المركزى

المبحث الثاني

وسائط الاتصال الرسمي

تتطلب البيروقراطية اتصالات مكتوبة بشكل معين، ولذلك فعن طريق المكتب يتم اعداد مجموعة من الوسائط الورقية؛ والتي تحتوى على الرسائل المطلوب في فعاليات الاتصال بين طرفين، وهذه الوسائط هي الرسالة الخارجية البرقيات، والمذكرات، والتقارير، والقرار

1-الرسالة الخارجية

وسيلة الاتصال التي يتم تبادلها بين منظمة عامة، ومنظمة عامة أخرى، أو بين منظمة عامة وفرد من الأفراد أي لابد وأن يكون أحد طرفيها منظمة عامة

ولقد نمى عرف اداري حكومي على وجود مجموعة من الأركان في المرسلة الخارجية، لابد من توافرها وهي البسملة، واسم الجهة الرسالة، والرقم والتاريخ والمرفقات، والموضوع، والمرسل إليه، وتحية الافتتاح، وجسم الرسالة وتحية الختام والتوقيع والترميز، والاشارة إلى الصور أن وجدت انظر الشكل رقم (12- 1)

ومن خلال شكل الرسالة يتضح كيفية ترتيب أركانها سابق الاشارة اليها؛ على أنه يجب أن يعرف المتلقي، أن هذا الترتيب سيختلف من منظمة لأخرى وفقاً لرؤية المصمم لذا لزم التنوية

شكل رقم(12- 1)

الرسالة الخارجية

: . وزارة العليم العالى . . . . الرقم . . . .

المعهد العالى للسياحة والفنادق . . . . التاريخ . . . .

. . . والحاسب الألى . . . . المرفقات

السيوف-الإسكندرية

الموضوع

. . . . المرسل إليه

....

....

. . . . تحية الافتتاح

....

. . . . جسم الرسالة

....

....

تحية الختام

....

عميد المعهد

ن/ع (أ.د عبد الفتاح غزال).

2-الرسالة الداخلية:

تستخدم كوسيلة اتصالية بين ادرات وأقسام المنظمة العامة الواحدة-ضرورة بيروقراطية-وعلى ذلك فهي تقلل من كثير من البيانات الواجب اثباتها في الرسالة الخارجية.

وتحتوى مكوناتها عل البسملة، وعنوان مذكرة/رسالة خارجية واسم القسم/الادارة المرسلة، والرقم، والتاريخ، والمرفقات، واسم القسم الادارة المرسل إليه، وجسم الرسالة، والتوقيع، انظر الشكل رقم(12- 2).

شكل رقم (12- 2)

الرسالة الداخلية

وزارة التعليم العالى

المعهد العالى للسياحة والفنادق. . . . الرقم . . . .

. . . والحاسب الآلى . . . . التاريخ . . . .

السيوف-الإسكندرية

من. . . . .

إلى. . . . .

جسم الرسالة

التوقيع

3-البرقيات

عبارة عن وسيط اتصالى ورقى موجز، وواضح، وعاجل، ويرسل بواسطة وزارة المواصلات، أو عبر التلكس، ويستخدم هذا الوسيط داخلياً وخارجياً

وللبرقيات عدة اجزاء وهى اسم المرسل اليه، وعنوانه، ونص البرقية، واسم المرسل، وعنوانه انظر الشكل رقم (12- 3).

شكل رقم (12- 3)

نموذج البرقية

اسم المرسل اليه...

عنوان المرسل اليه ....

....

....

....

....

اسم المرسل اليه

وتوقيعه

اسم المرسل...

عنوان المرسل...

4- **التقارير:**

يعبر عن التقرير بأنه عرض للحقائق الخاصة بموضوع معين أو مشكلة معينة، بطريقة تحليلية مبسطة، مع ذكر المقترحات والتوصيات التى تتسق مع نتائج التحليل

وحتى تتم كتابة التقرير وفق الأسس العلمية فلابد من وأن يحتوى على

1/4 المقدمة

ويعرض فيها موضوع التقرير والغرض من كتابته وبعض النقاط على النحو التالى:

1/1/4 الجهة أو السلطة التى طلبت التقرير.

2/1/4 نطاق التقرير والمشكلات التى يتعرض لها من قام باعداده.

3/1/4 تعريف بالمصطلحات الفنية حتى يفهمها القارئ-ان وجدت

2/4 التحليل

يقوم كاتب التقرير بسرد البيانات والوقائع والحقائق، ثم يناقشها ويحللها ويفسرها، ويبين علاقة هذه البيانات أو الوقائع أو الحقائق فى احداث التأثير فى موضوع التقرير

3/4 النتائج والتوصيات

بعد تحليل البيانات والمعلومات، لابد وأن يظهر لنا التقرير نتائج معينة، وأن تكون مستخلصة من حقائق التقرير، ويتبع ذلك المقترحات أو التوصيات التى يراها معد التقرير صالحة لحل المشكلات أو تذليل العقبات

4/4 الخصائص الشكلية

يتطلب التقرير مجموعة من الخصائص الشكلية وهى

1/4/4 غلاف التقرير عادة من ورق مقوى لحماية محتوياته، ويوضح عليه موضوع التقرير، اسم من قام باعداده، ثم اسم من يوجه اليه، ثم تاريخ اصدار التقرير.

4/4/2 تقسيم التقرير إلى أبواب وفصول ان استدعى حجم التقرير ذلك

4/4/3 اعداد قائمة بمحتويات التقرير لارشاد المتلقين

انظر شكل غلاف التقرير في شكل رقم(12- 4)

شكل رقم (13- 4)

غلاف التقرير

وزارة التعليم العالى

المعهد العالى للسياحة والفنادق

والحاسب الآلى

السيوف-الاسكندرية

تقرير عن

مدى التزام طلاب الفرقة شعبة الحاسبات الآلية

في حضور محاضرات مادة الادارة العامة

مقدم إلى الأستاذ الدكتور عميد المعهد

إعداد

الدكتور/محمد حافظ حجازى

الأول من يناير2015

5-المذكرات

المذكرات هى تقارير صغيرة الحجم، وتعرض من خلالها المعلومات والحقائق المختلفة، وتعد لكى ترفع لمن يشغلون المناصب الادارية الأعلى

وهى ثلاثة أنواع

1/5 مذكرة المعلومات

وهدفها توصيل المعلومات لمن يشغلون المناصب الادارية الأعلى، وتنتهى هذه المذكرة بالعبارة الآتية "رجاء التكرم بالعلم

2/5 مذكرة العرض

تفسر وتوضح، ما غمض، وهى تصحب عادة القوانين أو القرارت التى تصدر، بحيث تشرح ما أوجزته المواد القانونية أو القرارية

6-القرار

يشير القرار الادارى إلى افصاح الادارة عن ارادتها المنفردة الملزمة، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد احداث مركز نظامى معين متى كان ذلك ممكنا وجائزاً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة وللقرار عدة أجزاء، نوضحها فيما يلى

1/6 صدر القرار

يتضمن البسملة، واسم الجهة، ورقم القرار، وتاريخ القرار، ونوع القرار

2/6 الحيثيات

الأسانيد التى يستند عليها القرار، وتكتب كفقرات تبدأ بعد حوالى 2سم من الهامش الأيمن

3/6 تقرر

تكتب بعد الحيثيات وفي وسط السطر

4/6 مواد القرار

صياغة القرار الواجب تنفيذه، على هيئة مواد، وتكتب من بداية الهامش الأيمن، وعلى شكل فقرات مرقومة

5/6 التوقيع

توقيع متخذ القرار في الناحية اليسرى للقرار

انظر الشكل رقم (12- 5)

شكل رقم (12- 5)

القـــرار

وزارة التعليم العالى
المعهد العالى للسياحة والفنادق . . . . الرقم. . . . .
والحاسب الآلى . . . . التاريخ . . . .
السيوف الاسكندرية

قرارا ادارى

ان عميد المعهد
وبناء على. . . . .
وبناء على ....

قرر

مــادة (1)

مــادة(2)

عميد المعهد

المبحث الثالث

تـداول الوسائط الاتصالية

تتعامل المنظمات العامة من خلال المقاربة البيروقراطية-بمفهومها الاصطلاحي-ومن ثم فكافة التصرفات لا يعتد بها الا اذا كانت مكتوبة وعليه، بات واستقر الاهتمام المتعاظم بالشكل الاتصالي الوسيلي المكتوب

وغير خاف على العاملين والمتعاملين مع المنظمات العامة، أنه لابد من توافر الأدوات المستندية الثبوتية للأداء بصفة عامة، ولذاكرة المنظمات العامة المتمثلة في الاتصالات المكتوبة بصفة خاصة، ومن ثم تسعى هذه المنظمات سعياً حثيثا نحو ايجاد كل ما من شأنه أن يكون وسيلة للاثبات، والمستند الذي يمكن أن يتكئ عليه العاملون عند المراجعة أو المتابعة أو التفتيش، أو حتى عند اجراء الاحصائيات وقياس تطورات الأداء

ويتطلب تداول هذه المستندات الوثائقية، بين المنظمات العامة وبعضها البعض، أو بينها وبين جمهورها اجراءات مصحوبة بنواحي مستندية، يتم من خلالها اثبات فعاليات التداول، ويمكن ايراد تفاصيل هذه الاجراءات التداولية، عند التعرض لموضوع البريد

◆ ماهية البريد

عند البحث عن ماهية البريد في اللغة قد يحار المرء، ففي حديث رسول الله(ﷺ) أنه قال"إذا أبردتم لي فأبردوا حسن الوجه وعليه، فيفهم من الحديث أن البريد بمعنى حامل الرسالة

ويقال أن البريد في الفارسية هو الحصان مقصوص الذيل الذي كان يحمل على متنه البريد

وفي عهد الدولة الأموية وصلت الدولة الإسلامية أعظم اتساع لها ، عرفت كلمة البريد بأنها المسافة بين موقعين طولها 12 فرسخا، يقطعها حامل الرسائل ثم يسلمها الى زميلة وهكذا

وتأسيسا على ما سبق، فالبريد قد يعنى حامل الرسالة، أو الدابة التى على متنها تنقل الرسائل، أو المسافة بين موقعين على الطريق

ويعرف البريد اصطلاحاً بانه الوسائل التى تستخدم في تداول الوسائط الاتصالية بين طرفين او أكثر

يمكن التمييز بين نوعين البريد، وهما البريد الوارد، والبريد الصادر

1-البريد الوارد

يعبر عن البريد الوارد بأنه كافة الوسائط الاتصالية المحررة التى تصل الى المنظمة العامة، ولها اشكال متعددة مثل المراسلات، والبرقيات، والتلكسات ولكن أكثر أشكال الوسائط تداولا هى المراسلات

2-اجراءات البريد الوارد

تمر المراسلات (الخطابات والجوابات) بعد وصولا الى المنظمات العامة بعد اجراءات متتالية على النحو التالى:

1/2 استقبال واستلام المراسلات الواردة.

2/2 التصنيف المبدئى(عادى-سرى-شخصى).

2/ 3 فتح المراسلات الواردة والتأكد من محتوياتها.

2/ 4 ختم المراسلات بختم الوارد.

5/2 توجيه المراسلات الواردة.

6/2 تصنيف المراسلات الواردة وفقا لادراتها.

7/2 قيد المراسلات الواردة في السجل/البيان المخصص لذلك.

8/2 التسليم للوحدات المختصة

3-البريد الصادر

يشير مصطلح البريد الصادر إلى كافة الوسائط الاتصالية المحررة التى تخرج من المنظمة العامة، ولها أشكال متعددة من المراسلات، والبرقيات والتلكسات ولكن أكثر أشكال الوسائط تداولا هى المراسلات

2-اجراءات البريد الصادر

تجتاز المراسلات(الخطابات والجوابات) عدة خطوات اجرائية، وهى في رحلتها من المنظمة العامة إل خارجها، وهى كما يلى:

1/4 اعداد المراسلات واعتمدها من الرئيس.

2/4 تسليم المراسلات لوحدة الصادر.

3/4 تصنيف المراسلات الصادرة(عن طريق المندوبين/عن طريق مصلحة البريد).

4/4 تسجيل المراسلات الصادرة في سجلها.

5/4 تجهيز المراسلات للتصدير.

6/4 توزيع المراسلات الصادرة(مندوبين/بريد)

5-متابعة البريد الوارد

تتابع المنظمات العامة بريدها الوارد من خلال نظام محدد الخطوات، حتى تضمن أن الرد على ما تتسلمه من مراسلات قد تم، أو ان هذه المرسلات قد حفظت، أو أى اجراء آخر اتبع معها

ويمكن ايراد خطوات نظام المتابعة على النحو التالى:

1/5 تحديد فترة زمنية لانجاز المراسلات الجوابية.

2/5 عند الرد في موعده، يتم ابراز ذلك في خانة التسديد في سجل الوارد العام.

3/5 إذا لم يتم الرد في موعد، تمنح الوحدة/الموظف مدة زمنية أخرى لانجاز الرد مع التأشير في خانة المتابعة رقم(1) في سجل الوارد العام.

4/5 إذا لم يتم الرد أيضاً بعد اعطاء هذه المدة الاضافية، يتم اشعار الوحدة/المتأخر بالتأخير عن طريق نموذج يعد لذلك، وترسل صورة منه إلى مكتب المدير لاتخاذ اللازم

6-متابعة البريد الصادر

تقوم المنظمات العامة باجراء الاتصالات التليفونية عادة للمنظمات الأخرى أو الأفراد، الذين أرسلت لهم مراسلات صادرة لحثهم على الرد في موعده وقد ترسل لهم خطابات على سبيل الاستعجال

7-البريد الداخلى

زيادة في الحيطة والحذر، يتم الاتصال داخل المنظمات العامة الواحدة عن طريق ما يسمى بالمراسلات الداخلية التى تعد عن أصل وصورة، يُسلم الاصل للوحدة المرسل اليه، والتى توقع على صورة الرسالة، والتى تعاد الى الوحدة المرسلة لتحفظها في ملفهاوقد تنشئ كل وحدة سجلا للوارد، وسجلا للصادر، امعانا في البيروقراطية

8-البريد السرى

يقصد بالسر، الشئ الذى لا يتعامل معه سوى المختص فيه فقط عليه فالبريد السرى هو التداول المراسلاتى للمعلومات التى يقتصر حق الاطلاع عليها لفئة محدودة جداً بالمنطقة

1/8درجات السرية

يخطئ من يظن أن المعلومات التى يقتصر التعامل فيها لعى فئة محدودة هى على درجة واحدة، ومن ثم فهناك درجات متعددة للسرية

1/8/8 درجة سرى

تعطى للمعلومات التى تتعلق بالأفراد، مثل التقارير السرية

2/1/8 درجة سرى جدا

تتعلق بالمعلومات الخاصة بالمنظمة العامة، مثل مشروعات المناقصات العامة وغيرها

3/1/8 درجة سري للغاية

تربتط بالمعلومات التي يضر افشاء سريتها بالصالح العام للدولة ككل، مثل المعلومات الصحية عن الأوبئة، أو الأمن العام

4/1/8 محظور الإطلاع عليه

تربتط بالمعلومات التي كانت سرية للغاية، ثم وضعت موضع التنفيذ عن طريق اشخاص معينين، ولذلك فان معناها، محظور الاطلاع على هذه المعلومات لغيرهم، ومثال ذلك أيضاً كافة المطبوعات العسكرية التي توجد في مكتبات الوحدات العسكرية، مثل كتب التكتيك العسكري، وكتب القنابل اليدوية والسلاح، وغير ذلك

2/8 اجراءات البريد السري

في المنظمات كبيرة الحجم تنشأ وحدة بريد للمراسلات السرية(وارد/صادر) ولكن في المنظمات الصغيرة يمكن أن تسجل المراسلات السرية(وارد /صادر) في السجلات العادية ولكن مع أخذ الاحتياطات اللازمة

فعندما يرد للمنظمة مراسلات سرية، تختم على المغلف وتسجل على انها سري، وتسلم للمدير، وتحفظ عنده

وعندما يتم تصدير مراسلات سرية، ويطلب المدير أو المعد حجز رقم صادر وكتابته على الرسالة ويقيد في السجل تحت موضوع سري، ثم يغلق المغلف ويصدر بعد ذلك

المبحث الرابع

المحفوظات

تتسلم المنظمات العامة أصول الخطابات الواردة، وترسل الأصول الصادرة وتستبقى صورا منها، كما أن كافة تعاملاتها الرسمية وفق المنظور البيروقراطى لها صدى ورق يتمثل في مراسلات، نماذج، خرائط، عقود، رسوم، كشوفات اجازات ورواتب، وغير ذلك من الوسائط المعلوماتية الثبوتية

ومن خلال هذا المبحث نتعرف على المحفوظات، وأنواعها، وأهدافها التنظيم الفنى لها

1-تعريف المحفوظات

يعبر عن المحفوظات بمجموعة الوثائق التى تنتج عن نشاطات المنظمات العامة

ويقصد بالوثيقة هاهنا الوسائط التى تحمل البيانات والمعلومات سواء الورقية او غيرها طالما يعتد بها عند المراجعة

2-أنواع المحفوظات

تختلف الوثائق في المنظمات العامة من حيث العمر الزمنى للوثيقة، فهناك وسائط ورقية ترد للمنظمة العامة وتنعدم أهميتها فور الانتهاء من قراءتها، مثل بطاقات التهنئة، أو الدعوة لحضور حفل، أو الرد على استفسار بسيط، وفي المقابل هناك وسائط تستدعى الحاجة حفظها بصورة دائمة: مثل الاتفاقيات والعقود والصكوك، وغيرها

وبناء على ذلك يمكن تقسيم المحفوظات وفقا لاعمارها الزمنية، إلى ثلاثة أنواع نشيطة، ومتوسط النشاط، وغير نشيطة

1/2 المحفوظات النشيطة

هى الوثائق الحية المتداولة التى تخص العام الحالى-أوالموضوع الذى تحت التنفيذ-وتكون بين أيدى الموظفين وفقا لتخصصاتهم المختلفة

2/2 المحفوظات متوسطة النشاط

عبارة عن وثائق انتهى العمل فيها من العام السابق أو ماقبلة، ولكن قد تستدعى الحاجه الرجوع اليها، لاستكمال موضوعات السنة الحالية، وهى تحفظ في مكان قريب نسبياً

3/2 المحفوظات غير النشيطة

تلك الوثائق التى لا تدعو الحاجة إلى الرجوع اليها، لمرور سنوات طويلة نسبياً عليها، وتنقسم إلى قسمين

1/3/2 المستديمة

وهى كافة الوثائق التى تتعلق بالتزامات مستمرة على المنظمة العامة مثل الاتفاقيات، والعقود، والصكوك، والوثائق ذات الطابع التاريخى

2/3/2المنتهية

وهى الوثائق التى انتهى العمل بها تماما، وليس لها أى قيمة مثل الصدر الزائدة، والدعوات، وبطاقات التهنئة، والموضوعات التى انتهت تماماً

3-أهداف المحفوظات

تستهدف الوحدة القائمة على فعاليات ادارة المعلومات بالمنظمة العامة من المحفوظات ما يلى

1/3 الاسترجاع الميسر والسريع للوثيقة للاستفادة منها في المنظمة العامة، وخاصة عند صناعة القرارات

2/3الحفظ والمحافظة على كافة وثائق المنظمة العامة من التلف أو الضياع أو السرقة، أو افشاء سريتها

4-المهام الرئيسية لوحدة المعلومات

حتى تحقق وحدة المعلومات بالمنظمة العامة أهدافها من المحفوظات، سابق الاشارة اليها، عليها أن تعمل وفق الأطر المهامية الرئيسية التالية

1/4 تجميع وثائق المنظمة

2/4 التنظيم الفنى لهذه الوثائق-سيرد تفصيل ذلك

3/4 القيام بنشاطات الحفظ والتداول

4/4تنظيم مستودع الحفظ المركزى(الأرشيف العام)لاستيداع الوثائق غير النشيطة

5/4 القيام بعمليات الفرز والترحيل والاتلاف

6/4المساهمة في اعداد لائحة المحفوظات للمنظمة

7/4تقديم المعلومات للمستفيدين.

8/4المحافظة على سرية المعلومات

5-التنيظم الفنى للوثائق

يقصد بالتنظيم الترتيب المقصود الذى يسعى الى هدف معين، ويعبر عن كلمة الفنى بمجموعة من الأساليب والوسائل التى يمتلكها المتخصصون الخبراء

وعليه، فالتنظيم الفنى للوثائق، هو الترتيب التى يوفر مجموعات من الوثائق على نسق معين، ويُمكن من استعادتها بسهولة ويسر

ويتضمن التنظيم الفنى للوثائق ثلاث فعاليات رئيسية وهى التصنيف والترميز، واعداد الفهارس

1/5التصنيف

عبارة عن تجميع الوثائق المتشابهة وفق أساس/أسس معينة، وفصلها عن غير المتشابهة

ويمكن تلمس عدة أسس يشاد عليها التصنيف، وتتمثل في :الأساس الموضوعى والأساس الجغرافي، والأساس الشكلى، والأساس الأسمى، وهناك أسس لم تسم بعد وتستخرج من مقتضيات الواقع المعاش

والجدير بالذكر هنا، أن المقصود من أساس التصنيف، هو الخاصية الجامعة للوثائق، ان الذى يختار أساس التصنيف هو مستخدم الوثائق والذى يطلبها من معدات حفظها للتعامل معها

2/5 الترميز

يعد الترميز هو المرحلة الثانية من مراحل التنظيم الفني، وهو عبارة عن خلق لغة اصطناعية، تستدعى بها الملفات والوثائق، لأنها ستكون أيسر وأقصر من الأسم الأصلى وتوفر الدرجة الترتيبية للملفات الوثائق عند عملية الحفظ وعند الاسترجاع ومن ثم عند اعادتها مرة أخرى إلى معدات حفظها

وتتعدد طرق ترميز الملفات/الوثائق وهى الترميز العددى البسيط، والترميز العدوى المركب، والترميز الهجائى/الأبجدى البسيط، والترميز العددى الهجائى الأبجدى المختلط، والترميز العشرى، والترميز بالألوان، والترميز بالصور غير ذلك من طرق الترميز المتعددة

3/5 اعداد الفهارس

يعرف الفهرس بأنه الدليل الكاشف لمكان الملف في معدة حفظه، ومن ثم الحصول على الوثيقة من ملفها

وهناك شكلان للفهارس فهرس السجل، وفهرس البطاقات

1/3/5 فهرس السجل

سجل على هيئة دفتر أو كراسة أو مجموعة أو راق سائبة يسجل فيها أسماء وأرقام الملفات، وأماكن وجودها في أوعية الحفظ انظر الشكل

رقم (12- 6)

شكل رقم(12- 6)

صفحة من فهرس السجل

2/5 الاجـــازات				
م	رمز الملف	اسم الملف	مكان الملف	ملاحظات
1	1/2/5	اجازات اعتيادية	ش، د،	
2	2/2/5	اجازات مرضية	ش، د،	
3	3/2/5	اجازات دراسية	ش، د،	
4	4/2/5	اجازات حج	ش، د،	
	ش=شانون د=درج			

2/3/5 فهرس بطاقات

عبارة عن بطاقات من ورق مقوى ولها شكلان

شكل رقم (12- 7)

اشكال بطاقات الفهرس

(1) بطاقة ارشادية

2/5

الاجازات

2-بطاقة عادية

1/2/5

الاجـــازات

ش.ر.د.ر

وللفهرس البطاقى عدة أنواع وهى

-الفهرس الموضوعى

تعد بطاقة لكل ملف من ملفات النشاطات بالمنظمة، وترتب البطاقات في درجها وفق الأحرف الهجائية/الأبجدية

-فهرس الأسماء

تعد بطاقة لكل ملف شخصى أو لكل منظمة تتعامل معها المنظمة العامة، وترتب وفق الأحرف الهجائية/الأبجدية

الفهرس المصنف

تعد بطاقة لكل ملف من ملفات النشاطات في المنظمة العامة، وترتب بالرموز الموجودة في خطة التصنيف والترميز

الفهرس القاموسى

تعد بطاقة لكل ملف داخل المنظمة العامة(نشاط/اسمى/منظمات) وترتب كلها مع بعضها وفقاً للأحرف الأبجدية/الهجائية ولا بد من وجود نسخة من هذا الفهرس في وحدة المعلومات، ونسخة أخرى في مكتب المدير العام، للتعرف على كافة ملفات المنظمة-قواعد المعلومات

6-الحفظ

تشير عملية الحفظ إلى وضع الوثائق في ملفاتها بطريقة ترتيبية معينة، ثم وضع هذه الملفات في معدات الحفظ، على النحو التالى

1/6 الحفظ الرأسى

تحفظ الوثائق في الملفات العادية والتى تستوعب حوالى 150 وثيقة، ثم تحفظ هذه الوثائق في أدراج الشانون، أو تعلق على القضبان أو السيور

2/6 الحفظ الأفقى

تتعامل المنظمات العامة مع السجلات المدون بها بيانات ومعلومات نشاطاتها، وتحفظ هذه السجلات حفظاً أفقياً على الأرفف

3/6 الحفظ الواقف

يصلح هذا النوع مع الخرائط والملفوفات الأسطوانية الطابع، وأيضاً مع الملفات الافرنجية الكبيرة والتى تستوعب حوالى 650 وثيقة، والملفات الافرنجية الصغيرة والتى تحمل في طياتها حوالى 300 ورقة، وتحفظ على الأرفف

7-التداول

يعرف التداول بأنه انتقال الملفات/الوثائق من أماكن حفظها، للعاملين للاستفادة منها، ويمكن أيضاً لمن هم خارج المنظمة العامة وتضع كل منظمة عامة الضوابط، والاجراءات الفاعلة، لضمان إياب الملفات/الوثائق إلى أماكن حفظها مرة أخرى

8-فعاليات الاتزان الوثائقى

تتراكم الوثائق يوما بعد الآخر، ولو ترك الحال التراكمى دونما نشاطات من وحدة المعلومات بالمنظمة، فسوف يأتى وقت لن يجد الموظفون مكانا أو موطناً لقدم داخل المنظمة جلها وعليه،لابد من القيام بفعاليات متخصصة تستعيد بها المنظمة اتزانها الوثائقى

ويمكن ايراد هذه الفعاليات بايجاز على النحو التالى

1/8 الفرز

يقصد بمصطلح الفرز في معناه الاصطلاحى العام، ابعاد الصالح عن غير الصالح، وهنا الابقاء على الوثائق المطلوبة فقط، وابعاد الوثائق غير المطلوبة

ولقد مر بهذا المبحث أنواع المحفوظات (الوثائق) وهى نشيطة، ومتوسطة النشاط ومنتهية النشاط، ومن خلال انتقال الوثائق ومرورها بين نوع وآخر، تجرى لها عملية الفرز، وتسترشد المنظمات العامة في ذلك، بقوانين ولوائح الدولة في هذه الخصوص، ويوجد بجمهورية مصر العربية لائحة للمحفوظات، وهناك مشروع لقانون المحفوظات وما زال قيد الدراسة

2/8 الترحيل

عندما تنتقل المحفوظات من نوع إلى آخر، فانها تذهب إلى مكان حفظ آخر، فمثلاً عندما تصبح المحفوظات متوسطة النشاط، بعدما كانت نشيطة فانها تنتقل لمعدات حفظ في مكان أبعد نسبياً، وعندما تجتاز مدة متوسطة النشاط لتصبح غير نشيطة، تستودعها المنظمة في مستودع الحفظ

3/8 الاهلاك

بعد فترة زمنية تحددها القوانين واللوائح، ومن داخل مستودع الحفظ تستبقى الوثائق غير النشيطة المستديمة مثل الوثائق التاريخية وغيرها، ويتم اهلاك الوثائق غير النشيطة المنتهية والتى لا حاجة اليها

الفصل الثالث عشر

الإصلاح الإداري

الفصل الثالث عشر

الإصلاح الإدارى

إن تحسين الأداء في المنظمات العامة يشكل تحديات جد عظيمة للمجتمعات وهى تنشد الرقى والتطور، عبر برامج التنمية الاقتصادية، والتنمية الاجتماعية، و التنمية في شتى مجالات الحياة، ولماذا ؟ لأن المنظمات العامة تعتبر القاسم المشترك الأعظم، والمشارك الفعال في كافة مجالات التنمية و عليه، إذا لم تجد المنظمات العامة سبيلها إلى التحسين والتطور والتنمية، أعاقت كل مناشط التنمية عن بلوغ أهدافها

ويطلق على عمليات تحسين الأداء في المنظمات العامة مصطلح الاصلاح الإدارى: وهو عملية مستمرة متجددة لا تتوقف، لانها الحياة ذاتها، وكل يوم تحدث متغيرات جديدة، لابد من التفاعل والتكيف معها

الاصلاح الادارى، عملية شاملة متكاملة، لأن فعاليات المنظمات العامة لن تترك مجالا من مجالات الحياة يفلت منها، ومن ثم لكى تنجح هذه المنظمات في الانتقال من مراحل أقل إلى مراحل أعلى من مجتمعها، لابد وأن ينتاب التغيير والتطوير والتحسين المنظمات العامة كافة، في سائر مستوياتها، وفي كل أبعادها التنظيمية، وممارساتها الإدارية

وتتجلى مفاهيم ومصطلحات ومفردات هذا الفصل عبر المباحث التالية

المبحث الأول المفاهيم الأساسية

المبحث الثانى توجهات الاصلاح الادارى

المبحث الثالث عناصر الاصلاح الادارى

المبحث الأول

المفاهيم الأساسية

يستعرض هذا المبحث أهم التعاريف للاصلاح الإدارى، ودعائمة، ثم يلقى الأضواء الكاشفة على تعريف الكتاب للاصلاح الاداري، ثم يتناول الأسباب الداعية إلى حتمية التغيير، وأخيراً يكشف عن أساليب الإصلاح الإدارى

1-تعريف الاصلاح الإدارى

ترجع كلمة الاصلاح لغة إلى أصلح، والتى تدل على ازالة الفساد وجعل الشئ نافعاً ومناسباً، وأما كلمة الإدارى فهى هاهنا نائبة عن المنظمات العامة التى تنهض بالمناشط الموجهة للجمهور، والتى كُنيت بالإدارة العامة؛ المعنى ايضا يرتبط بالكلمة السابقة لها، اى أن الصلاح للإدارة، لأن المنظمة ككائن حى تفسد أول ما تفسد من رأسها، والرأس هاهنا هى الإدارة

وتترى تعاريف الاصلاح الإدارى عبر الكتابات المتعددة التى تناولت هذا الموضوع، ونعرض منها ما يلى

"تغيير أصل في العمل، وفي التنظيم، و في الأشخاص، وفي نظرة الناس لكل هذه الأمور

"تحسين مستويات العمل والتنظيم في الأجهزة الإدارية

"تبسيط وتحسين اسلوب واجراءات العمل بالادارات ذات العلاقة بالجمهور مع الاستفادة بالقوى العاملة بشكل أفضل

"خلق علاقة متطورة بين المواطنين وأجهزة الدولة عن طريق تبسيط الاجراءات وتحقيق الانسجام بين مضامين الخطة والامكانيات الاحتياجات

"ادخال تحسينات جوهرية على الخدمات العامة، والقضاء على الظواهر السلبية، وتنمية قدرات ومعارف الموظفين وزيادة فعالية الأنشطة والأعمال الحكومية

"تحسين الخدمة العامة ورفع كفايتها الانتاجية

"زيادة كفاءة وفعالية الإدارة الحكومية من حيث الوظيفة العامة والتنظيم، والأساليب، و القوى البشرية

"تقييم واعادة النظر في التنظيم الهيكلى للإدارة الحكومية، والأنظمة الإدارية، و القوانين، والتحفيز، والغاء الهدر والتبذير، في ضوء عقيدة تتلاءم مع الدولة

"تطوير أداء الإدارة الحكومية حتى يتحقق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، وحتى تتخلص من العقبات

ويمكن بلورة تعريف الكتاب فيما يلى

تحسين وتطوير كافة فعاليات الأداء في المنظمات العامة بما ينعكس أثر ه على العلاقة بينها وبين الجمهور بحيث يشوبها الرضا

2-دعائم الاصلاح الإدارى

تنهض المنظمات العامة على مجموعة من الدعائم، حتى تستطيع أن تقدم مخرجاتها لجمهور المنتفعين منها، ومن ثم حتى يؤتى الاصلاح الإدارى ثماره المرجوه منه، لابد وأن توضع هذه الدعائم في الحسبان عند وضع برامج الاصلاح الادارى

1/2 التشريعات

تنشأ المنظمات العامة وفق تشريع معين، ويسير الأداء فيها وفق تشريعات متعددة وطالما توضع التشريعات وفق مقتضيات مجتمعية، وطالما ان هذه المقتضيات ليست جامدة، اذن لامحال البته في التطوير أو التغير أو الاصلاح سوى بالتفاعل التشريعى التطورى

2/2 الأموال

تتكئ المنظمات العامة وهى بصدد تحقيق أهداف الدولة وفي ضوء سياستها على المتاح لها من أموال ترصد فيها يسمى بخطة الدولة الكمية، والتى يطلق عليها الموازنة العامة، وكلما احتاجت هذه المنظمات إلى توفير رقى أدائها وبسط المزيد من الخدمات كلما تطلعت إلى المزيد من الأموال

وعليه، فالناحية املالية من العوامل الحاكمة الاستراتيجية في الأداء بصفة عامة، وعند استهداف تحسينه وتطويره

3/2 البنيان التنظيمي

تسعى المنظمات العامة إلى الوصول إلى أبنية تنظيمية تتسق مع الأهداف المزعم تحقيقها، وتلعب المتغيرات الموقفية الدور الفاعل في انتخاب الأطر المناسبة وطالما تعمل هذه المنظمات العامة في حالات ظرفية جد متغيرة، لذا على هذه المنظمات العامة أن تسق معها توسعها أو انكماشا، اضافة أو حذفا، طالما هي للتحسين والتطوير وساعية

4/2 القوى البشرية

تبعث القوى البشرية الحياة في أوصال الأبنية التنظيمية الجامدة، عندما يسكن كل فرد في موقعه التنظيمي، فيقوم بالتشريع، ويخطط للنواحي المالية ويشيد الأبنية التنظيمية وعليه، بدون الفرد لاحياة إدارية على الاطلاق.

وتتأثر المنظمات العامة بمدى توفير القدرات والمهارات والسمات في الأفراد المجتمع، فعندما تكون نظم التعليم ذات مستوى راق، ووجود مساحة كبيرة من المساهمة والمشاركة السياسية، وتنمية برامج وفعاليات ثقافية ورفيعة، يكون الفرد وبالتالي المجتمع على المستوى اللائق من ناحية التأثير

يتضح مما سبق أن مسارات التعليم والتدريب والثقافة والتنمية والنوعية من أكثر وأخطر الفعاليات التي تنشدها المنظمات العامة سواء عند أدائها أو عندما تنشد الاصلاح الإداري

اضواء على تعريف الاصلاح الاداري

توصل الكتاب الى تعريف للاصلاح الاداري وهو تحسين وتطوير كافة فعاليات الأداء في المنظمات العامة، بما ينعكس أثره على العلاقة بينها وبين الجمهور بحيث يشوبها الرضا

ولقد تم التوصل الى دعائم الاصلاح، والتى هى دعائم الأداء في المنظمات العامة في ذات الوقت وهى الناحية التشريعية، والناحية المالية، والناحية البنائية التنظيمية، و ناحية القوى البشرى

وتأسيساً على ما سبق، سوف نلقى ببعض الأضواء الكاشفة والتى سوف تسبر غور تعريف الاصلاح الإدارى

1/3 الاصلاح الادارى عملية هادفة تنشد ازالة العوائق والشوائب عن طريق الأداء في المنظمات العامة وقد لا تكون هناك عوائق وشوائب، ولكن قد تتوفر متغيرات لاتتسق معها دعائم الأداء، فلا بد من التعديل والتغيير لاحداث الاتساق المطلوب

2/3 الاصلاح الادارى عملية مستمرة طيلة حياة المنظمات العامة، دونما انتظار لعقبات أو معوقات-وهى واقعياً كثيرة وفاعلة-وأنما التطلع للأحسن والأفضل وذلك عن طريق

1/2/3 التحسين

توضح كلمة التحسين عن البحث والتنقيب بصفة دائما عن الأحسن عند الأداء، بمعنى عدم القناعة بمستوى ما يؤدى، وإنما بالضرورة هناك الأحسن والأفضل، ربما في مستوى الخدمة، أو مستوى الأداء أو زمن الأداء، أو كلفة الأداء، أو مردود الأداء، وغير ذلك من المعايير التحسينية الكثير واختزالا هى التقدم أى الانتقال من حالة إلى حالة أخرى في ذات المرحلة

2/2/3 التطوير

يعبر عن التطوير بأنه الانتقال من مرحلة أقل إلى مرحلة أعلى بفعل الذى ينشده، أى انه لن يحدث من تلقاء ذاته، ومعنى ذلك التطلع إلى آفاق أرحب واستشراف أهداف أرقى طالما انسجمت مع مقتضيات الحالات الظرفية؛ ويدرك المتيقن أن التطوير ينتاب كل شئ في المنظمات، وبفعل أثر النظم، لابد من شمول التطوير كافة المنظمة لأن المنظمة كنظام، اذا حدث أى تغير لجزء منها فالبتبعية له تأثير على بقية الأجزاء وعليه، فالتطوير وما يستتبعه من تغيير هو سنة الحية

بصفة عامة، والمنظمات العامة بصفة خاصة، لكونها القاسم المشترك الأعظم في شتى مناشط الحياة المتطورة أصلاً

3/3 الاصلاح الادارى عملية شاملة، لأن التحسين والتطوير بالضرورة ينتاب كافة الدعائم التى يقوم عليها الأداء في المنظمات العامة ، والتى سبق التنوية اليها، وهى الناحية التشريعية، والمالية، والتنظيمية، والبشرية، لأن الاصلاح إذا تم في جزء سوف يكون ضرره أكثر من نفعه، كما أن هناك ما يسمى بأثر النظم-سابق الاشارة إليه في البند السابق-حيث أن المنظمة اجزاء متفاعلة متكاملة، وكذلك المنظمات، وكذلك المجتمع ككل ومن ثم، فالاصلاح الادارى فعالية من فعاليات مجتمعية شاملة لابد وأن تتم كلها مع بعضها البعض

4/3 تتحول الأفعال الاجتماعية التى يتم بمقتضاها التفاعل في المنظمات العامة إلى علاقات طالما اكتسبت صفة الديمومة والاستمرار، وهذه العلاقات تتصف بالجودة والسلامة والثقة، طالما أشبع الجمهور حاجاته من المنظمات وهى مناشط الحياة الا قليلا وعندما يتعثر الاشباع ويعانى الجمهور من القائمين على أمور المنظمات العامة، وخاصة صغار البيروقراطيين، فالحاجة ماسة إلى الاصلاح الادارى، فلا بد من نشدان الأحسن باستمرار، ولا بد من التغيير عندما تستدعى الظروف، الوصول إلى حالة ذات سمات جيدة من العلاقات بينها وبين الجمهور

5/3 يعبر عن الرضا بأنه حالة من السعادة والسرور التى تنتاب الإنسان، وهذه الحالة تتوفر من العلاقات العلائقية الجيدة، وتقاس هذه الحالة الوجدانية التى من المفترض أن تتوفر للجمهور من خلال بعض المؤشرات، والتى تتمثل في الشكاوى وفي الاغتراب، وفي الهجرة، وفي اللجوء إلى سلوكيات غير قويمة

فعندما تتفشى الشكاوى من المنظمات العامة، وعندما ينفصل أفراد المجتمع عن المجتمع ذاته، وعندما يتوقون للخروج من الوطن، وعندما يسعون الى الوساطة والمحسوبية والرشوة، كل ذلك علامات دالة على حالات من عدم الرضا أى الاستياء والسخط

يتلمس الاصلاح الادارى كل هذه العلامات والمؤشرات، ويتسلح بمعاولة ليهدم كل ما من شانه أن يقوض رضا الجمهور، والذى هو مؤشر عظيم الأهمية على نجاح المنظمات العامة، ونجاح الاصلاح الادارى الذى هو عملية مستمرة طلية حياة المنظمات العامة

4-حتمية التغير

بناء على ما تقدم، اتضح أن الاصلاح الإدارى بما يتضمنه من عمليات تحسينية للأداء هو عملية مستمرة، حتى ولو لم تظهر عقبات أو مشكلات، ثم هو يستجيب للمتغيرات الظرفية بعمليات التطوير، وقد تتم عمليات التطوير من خلال عمليات التحسين باسلوب سلس مريح ولكن هناك اعتبارات تجعل من التطوير الذى يؤدى إلى التغيير حتمية لا مفر منها، وبعض هذه الاعتبارات قد تأتى بغتة وبعضها تلوح ارهاصاته في أفق الحياة

ونعرض فيما يلى بعض هذه الاعتبارات التى تحتم التغيير، والذى لا مفر منه إذا وجدت

1/4 تغير فلسفة الدولة

تتبنى الدولة مجموعة من الأفكار والمبادئ وربما النظريات، التى تكون للدولة الصورة الكاملة في شتى مناشط الحياة، ومن ثم فعندما تصيغ أهدافها فهى تتوخى الفلسفة، وعندما تقرر السياسات فانها تتوخى الفلسفة، وعند التنفيذ فالفلسفة هى البوصلة

ولذلك فعندما تغير الدولة من فلسفتها، أى تكون صورة جديدة كاملة تتحرك من خلالها، لابد من تدخل الاصلاح الادارى التغييرى، حتى تستطيع المنظمات تقديم فعاليتها لتحقيق الأهداف المصاغة وفقاً للفلسفة الجديدة ولعل ما يحدث في مصر الآن من تغيير للفلسفة، والتى لم يستتبعها تغيير في الفعاليات الادائية في المنظمات العامة، أسباب مظاهر الخلل في هذه المنظمات

2/4 التغييرات السياسية

عندما تتحرك الدولة سياسياً في اتجاهات مختلفة عما هو موجود يستتبع ذلك تدخل الاصلاح الادارى التغييرى، حتى تحدث المواءمة والاتساق بين التحرك الجديد، وبين مقتضيات الأداء ولعل خير مثال ذلك ما حدث من تغيرات في المنظمات العامة اثر الوحدة السياسية الاندماجية بين مصر وسوريا عام 1958 وظهور المنظمات العامة المركزية والمنظمات العامة الأقليمية وأيضا عند التغير من أسلوب الادارة المحلية إلى أسلوب الحكم المحلى

3/4 المحن والأزمات

يعقب الحروب، والكوارث الطبيعية، والأزمات الأخفاقية، والثورات والانقلابات، خلل وانهيار في أنظمة الدولة السياسية، و الاقتصادية، والاجتماعية من ثم حتمية الاصلاح الادارى التغييرى للمنظمات العامة

ويرى الكاتب إن الإصلاح الادارى التغييرى في المنظمات العامة، لابد وأن يتم من خلال منظومة متكاملة للاصلاح التغييرى في شتى المجالات التى أعملت فيها المحن والأزمات عملها، والا لن يجدى الاصلاح الادارى التغييرى في المنظمات العامة

4/4 اخفاق المنظمة

قد تنال مشكلة معينة أو حتى أزمة محددة، من منظمة بعينها دون غيرها مما يُظهر عوامل الخلل والانحراف والعجز، والتى جعلتها تنهار، مما يفقدها المصداقية من خلال الجمهور المتعامل معها، من ثم حتمية الاصلاح الادارى التغييرى على مستوى هذه المنظمة، مع الأخذ في الحسبان التأثير التفاعلى لهذه المنظمة مع المنظمات الأخرى حتى يؤتى التغيير ثماره

5-وسائل الاصلاح الادارى

يعتمد الاصلاح الادارى على عدة وسائل، يتحقق من خلالها الأهداف التى يترسمها، ويمكن عرضها فيما يلى

1/5 القائد الإدارى

يتبوأ القائد الادارى وسائل التحسين والتطوير المستمرين في المنظمة العامة- أى منظمة-عن طريق الأسلوب الذى يتبعه في أدائه لعمله، وعن طريق ممارسة فعاليات الاشراف من ارشاد وتوجيه، والاهتمام بحسن أداء العاملين وتقديم أفضل أداء ممكن للجمهور المتلقى، بوصفة المحطة الأولى والأخيرة للمنظمة العامة

وسوف يتحقق التحسين والتطوير بواسطة القائد الإدارى، إذا توفرت لدية الرغبة والقدرة لاتيان السلوكيات التحسينية والتطويرية المطلوبة، والتى من خلالها سيمثل القدوة لمرؤوسية، وأيضاً هو بحاجة ماسة لدعم القيادات الأعلى

2/5 لجان الاصلاح الادارى

يشير مصطلح اللجنة إلى فردين أو أكثر يعهد اليهم بمجموعة من المهام كما يزودون بالسلطة اللازمة، والتى قد تكون تنفيذية أو استشارية

ومن الأساليب التى تتبع في كثير من الدول، تشكيل لجان للاصلاح الادارى في المنظمات، ويحدد لكل لجنة من هذه اللجان الاختصاصات المنوطة بها فهذه للتنظيم، ثانية للادارة، وثالثة للتدريب، وهكذا

3/5 منظمات الاصلاح الادارى

تنشئ بعض الدول منظمات عامة مركزية دائمة تختص بدراسة المنظمات العامة، وتنظيم وتدريب العاملين بها، كما تعمل على تقديم الاستشارات التى تطلب منها لهذه المنظمات

وعادة ما يختلف اسم هذه المنظمات العامة المركزية الدائمة من دولة إلى أخرى، ففي مصر مثلا تولى هذه المهمة الجهاز المركزى للتنظيم والادارة الذى أنشئ بالقرار رقم 118 لسنة 1964

ويتولى الجهاز المركزى للتنظيم والادارة عن طريق مركزه الرئيسى بالقاهرة، ووحداته في بعض عواصم المحافظات بجمهورية مصر، نشاطات التدريب وتقديم الاستشارات واعادة الهيكلة لبعض المنظمات العامةطالما تعرضت للتغيير

المبحث الثانى

توجهات الاصلاح الادارى

يحتاج من يقومون على الاصلاح الادارى فى الدولة، وخاصة الدول النامية الى مجموعة من المواجهات التى يمكن أن تحدد الطريق الذى يجب أن يتبع، حتى يحقق الاصلاح الادارى الأهداف المتوخاة منه

وتتطلب المتغيرات الكوكبية الجديدة توجهات ومضامين للاصلاح الإدارى، تتعلق بضغط حجم المنظمات العامة واعادة تشكيل أدوارها، مع الاهتمام بتحسين مؤشرات ادائها، ونعرض ذلك فيما يلى

1-ضغط حجم المنظمات العامة

أفضى تدخل الدولة المتشعب والمتنامى فى قطاعات المجتمع المختلفة وحلولها بالملكية والادارة، بالاضافة إلى مفهوم دولة الرفاهية والرعاية، إلى وجود منظمات عامة عديدة وكبيرة الحجم-تمثل جهاز الدولة-وأصبح من العسير السيطرة على ممارساتها

ولقد أدت الادارة البيروقراطية ذات الأساليب غير الجيدة والمرتبطة بهذا الحجم الكبير إلى افراغ الكثير من الأهداف والسياسات والبرامج التى تخصصت المنظمات العامة فيها من مضامينها، وتحول الأداء إلى مجموعة من الطقوس الادارية الشكلية وعليه تنأى هذه الممارسات البيروقراطية بالمنظمات العامة عن الجماهير المستهدفة، وربما تحقق خدمات لآخرين يعروفون الدورب والمسالك الى الموظفين من أصحاب الذمة الحزبية

ويكون العلاج التصحيحى بضبط التضخم والترهل فى المنظمات العامة وضغط حجمها، بحيث يُقتصر على الضرورى منها فقط، وفى الحدود التى يتحقق بها استخدام موارد المجتمع المخصصة لها أحسن استخدام ممكن، بدلا من اهدارها وتبديدها على الحجم المتضخم والمقترن بسوء التخصيص

وخلاصة ما سبق، يتضمن هذا التوجة اعادة النظر في حجم المنظمات العامة، بتقليصها، وترشيد حجم انفاقها، وسد عجز موازنتها، وضبط هياكلها الإدارية والوظيفية ، وايقاف المد التوسعى لهذه الهياكل، وردها في اتجاه عكسى بحيث يتم الابقاء على الضرورى منها، الذى يلزم لأداء أدوار المنظمات العامة بعد اعادة تشكيلها

2-اعادة بلورة الأدوار

يشير المعنى الاصطلاحى العام للدور، إلى مجموع التوقعات السلوكية المرتقبة من المنظمة أو الفرد الذى يشغل موقع معين

ولقد اتضح مما سبق أن التوجه الأول للاصلاح الادارى يقتضى ضغط حجم المنظمات العامة، وتركيزها على فعاليات أدائية مطلوبة بعينها، وهذا سوف يستدعى بالضرورة التنقيب عن أدوار جديدة ومستحدثة بهذه المنظمات ويمكن التمييز بين ثلاث مجموعات من الأدوار على النحوالتالى

1/2 الأدوار السيادية

وترتبط هذه الأدوار بالمنظمات التى تقوم على الدفاع، والأمن، والعلاقات الخارجية، والاقتصاد القومى، وإدارة نظم الملكية، والمعاملات التجارية، وفي بعض الدول تعتبر المنظمات الاعلامية من المنظمات السيادية، خاصة في دول العالم الثالث

ومن المنطقى عند اعادة بلورة الأدوارلهذه المنظمات، أن تترك للمنظمات العامة التى تسيطر عليها الدولة سيطرة تامة، حيث أن الدولة هى الكيان المؤهل الوحيد لبلورة وتشكيل هذه الأدوار، وأيضاً اقرار السياسات التى تنفذ في ضوئها

2/2 الأدوار المرفقية

وتتعلق هذه الأدوار بالمنظمات العامة التى تعمل في مجالات التعليم، والصحة، والمواصلات والكهرباء، والصرف الصحى، والبحث العلمى والفعاليات التى تحافظ على البيئة

ويمكن أن يساهم القطاع الخاص مع المنظمات العامة في القيام بالمهام المتعلقة بهذه الأدوار، وفي هذه الدول المتقدمة ينهض القطاع الخاص والأهل بالجانب الأكبر من هذه المهام، ولكن الوضع مختلف جداً في معظم دول العالم الثالث حيث ما زالت المنظمات العامة التابعة للدولة هى المسيطرة عل كثير من المرافق التى يسند اليها هذه الأدوار، بل وتمثل أوضاعاً احتكارية، كما أن أغلبها يمثل احتياجات ملحة وهامة لتوفير الخدمات المطلوبة لمختلف القطاعات المجتمعية

3/2 الأدوار الاقتصادية

وتشتمل هذه الأدوار على مجالات: تنشيط وتفعيل الأسواق، وحماية المنافسة، والرقابة على الاحتكارات الخاصة، وملكية وإدارة المشروعات الاقتصادية

ويترتب على توجة الدولة-بفعل العولمة-إلى تحرير التجارة، وتفعيل قوى السوق، وتشجيع الاستثمارات الخاصة، وتنمية الانتاجية، إلى تقليص دور الدولة في ملكية وإدارة المشروعات الاقتصادية، واتساع دور الدولة في حماية المنافسة وتيسير تفاعل قوى السوق، وكبح جماح الاحتار، وحماية المتعاملين في الأسواق والجودة وتقنينها محليا وعالمياً

ويحتاج أداء هذه الأدوار الجديدة للمنظمات العامة: الغاء مختلف صور المعاملة التمييزية التى كانت تتمتع بها بعض المنظمات العامة العاملة في السوق

ويدرك المتتبع أن هناك أدوار يمكن أن تقوم بها منظمات عامة بعد أن تتعرف على الفلسفة الجديدة للأداء، وعلى مقومات التغيير، ومثال ذلك منظمات حماية البيئة، وحماية المستهلك، والتنمية الاجتماعية، وتنظيم الأسرة

3-الكفاءة والفعالية

يتوخى هذا الموجه، العمل على تنمية معايير يتم من خلالها قياس كفاءة وفعالية الأداء في المنظمات العامة، بحيث تكون هذه المعايير ذات صبغة كمية ونوعية، تتسق مع مثيلاتها العالمية في ذات السياق

فعند قياس الكفاءة، تستخدم المعايير الانتاجية التى توضح ناتج قسمة المخرجات على المدخلات، والتى تتضح من خلالها مدى الاستخدام الأمثل لكافة الموارد المتاحة بما يحقق أحسن النتائج

ويمكن التوصل إلى فعالية الأداء في المنظمات العامة وفق الرؤية والمنظور الجديدين، من خلال التعرف على مدى تحقيق هذه المنظمات لاهدافها، وهناك مؤشر هام جدا، الا وهو رضا الجمهور عن أداء هذه المنظمات

المبحث الثالث

عناصر الاصلاح الإدارى

في ضوء الموجهات التى ستسير عليها برامج الاصلاح الإدارى، يمكن ارساء عدة عناصر تشاد عليها الخطط التحسينية والتطورية للاصلاح الإدارى

ويلج هذا المبحث في تفصيلات العناصر التى لابد من استدعائها عند اعداد الأطر اللازمة للخطط طويلة الأجل، أو عند بناء برامج لمعالجة ناحية من نواحى نشاطات المنظمات العامة

1-اعادة تنظيم الحكومة

تتطلب بلورة الأدوات الأدائية في المنظمات العامة، وفق التوجهات الجديدة اعادة النظر في بنيانها، سواء على المستوى العلوى الوزارى، أو في المنظمات العامة ذات العلاقة بها

1/1 تعزيز المستوى الوزارى بعناصر متميزة من الخبراء والمستشارين الذى يمتلكون قدرات التحليل وتقديم التقارير المستوفية الأركان، التى يمكن الاستفادة منها عند اتخاذ القرارات في توقيتاتها المناسبة

2/1 استحداث وتطوير مستمر لأنظمة المعلومات الداعمة للقرارات، وللقرارات الاستراتيجية بصفة خاصة، ويمثل مركز المعلومات ونظم دعم القرار الملحق برئاسة الوزراء في مصر نواة طيبة لتفعيل صناعة القرارات في مصر

3/1 الغاء وتقليص دور بعض المنظمات العامة والتى يتسق دورها حاليا مع المتغيرات المستجدة مثل وحدات الرقابة والضبط والتفتيش على تداول العملات ووحدات الرقابة على الواردات طالماهى بيروقراطية بالمعنى المرضى

4/1 انشاء واستحداث منظمات عامة تقوم بحماية المنافسة الرقابة على الاحتكارات وضبط وحماية المعاملات في القطاع المالى والمصرفي وأسواق رأس المال والرقابة على ضمان وجود مواصفات فنية على مستوى عالمى وحماية البيئة

5/1 تغيير في مفاهيم القيادات، وتطوير خبراتها ومهاراتها، واعادة الهيكلة التنظيمية حتى يتم التحول من أساليب الرقابة الاجرائية التفصيلية إلى اساليب الرقابة بواسطة مؤشرات واتجاهات السوق

2-اعادة صياغة الفكر الرقابي

تعتمد منظمات الرقابة على كشف الأخطار والمساءلة، والتأكد من مدى الالتزام بالقواعد والاجراءات واللوائح الرسمية، وتنأى هذه المنظمات الرقابية على اى دور رقابة يعتمد على نتائج العمل أو مؤشرات الانتاجية أو مؤشرات الفعالية كما أنها بعيدة تماما عن المساهمة في تطوير الأداء في المنظمات العامة الحكومية وعليه، استبدال الأهداف في المنظمات العامة بالأساليب والاجراءات وتعطيل فرص الابداع والتطوير

ويتطلب اعادة صياغة الفكر الرقابي للمنظمات العامة المنوطة بعمليات الرقابة، ما يلى

1/2 تنمية مؤشرات أداء ذات صبغة كمية وفنية، يمكن من خلالها قياس الكفاءة والفعالية، مع توفير المساحة الكافية للمنظمات العامة المراقبة في المساهمة في وضع هذه المؤشرات

2/2 تطوير مؤشرات ومعايير الرقابة باستمرار، مع ضرورة اختلافها حتى تتفق مع مجال الرقابة، فعلى سبيل المثال هناك مؤشرات ومعايير رقابية تستخدم في النواحى المالية وتختلف عن تلك التى تستخدم في تنظيم وادارة الموارد البشرية (اختيار-تنمية وظيفية-رواتب)

3-اعادة بناء الموازنة

تبنى الموازنات العامة خاصة في الدول النامية على أساس التصنيف النوعى للمصروفات، ومن ثم الاهتمام بتخطيط الانفاق والرقابة على عناصر هذا الانفاق دون النظر للنتائج التى يجب أن نتحصل عليها، كما تقدر بنود الموازنة بناء على عمليات تقديرية بواسطة المنظمات العامة ثم التفاوض مع وزارة المالية بشأنها، ومن

ثم تغيب مؤشرات الأداء والانجاز المستهدف، ويصعب بالتالي التأكد من مدى تحقيق النجاح من عدمه

وعليه لابد ان يتم التحول إلى أساليب أخرى لاعداد الموازنات العامة، ليتم التحقيق من التطوير وترشيد الاستخدام للنفقات، والبحث عن كيفية توفر الشفافية والمصداقية عند ربط المبالغ المطلوبة، وعند انفاقها

4-تطوير الفكر الضريبي

تستقطع الدولة ضرائبها من الموظفين والعمال عند المنبع، ولكن هناك قصوراً كبيراً في التحصيل الضريبي من أصحاب الأعمال والصناعة في القطاع الخاص، ومن ثم حرمان الدولة من موارد هي في أمس الحاجة إليها ليس هذا فحسب، بل أن ذلك يمثل اختلالا في ميزان العدالة في المجتمع

وعليه، لابد من استحداث نظم وأساليب أداء تعتمد عل أنظمة المعلومات والحاسبات الألية، حتى يتم انشاء قواعد بيانات لكافة الممولين، وحتى تبعد المنظمات العامة الضرائبية بقدر الامكان عن التقدير الحكمي والجزافي الذى يفتح الباب على مصراعيه للفساد

5-التطوير السلوكى

إذا لم يحدث مواكبة سلوكية تطويرية، لما سيتم في النواحي التنظيمية ومسالك النواحي الأدائية، فلن يؤتى التطوير الاصلاحى في المنظمات العامة الثمار المرجوة منه، ولعل الحاجة الماسة لتطوير القوانين، وتدريب الأفراد، وتغيير النظرة في التعامل مع الأخر هى حجر الزاوية في هذا التطوير السلوكى، ويتم ابرازه كما يلى

1/5 تطوير القوانين واللوائح والأنظمة التى تحدد العلاقات السلوكية بين الأفراد وبين المنظمات العامة، وبين العاملين أنفسهم في هذه المنظمات حتى تتم المواكبة مع مضامين وروح كل فعاليات التطوير المادية

2/5 تدريب القيادات والأفراد على التوجهات السلوكية، واستبعاد القيادة التى تحمل على كاهلها كل مساوئ الممارسات البيروقراطية العقيمة؛ والبحث والتنقيب عن اولئك الذين يمتلكون الاستعدادات والقدرات لتحمل عبء المرحلة التطويرية من الناحية السلوكية

3/5 تغيير أنماط وعلاقات التفاعل بين المنظمات العامة وأفراد الجمهور، بحيث يتم اعتباره جمهور من العملاء الذى هو يستحق أن يتلقى الخدمات بجودة راقية، وباسلوب أدامى راقٍ ومن ثم البعد عن النمط التحكمى المحتكر للسلطة، غير المكترث بوجهة نظر الجمهور

4/5 تتطلب المتغيرات الكوكبية التى تلف العالم قاطبة، مساهمة المنظمات الخاصة في خطط التنمية وفي التطوير على مستوى الدولة وعليه لابد من تطوير نظرة منظمات الأعمال الخاصة من نظرة تحاول اقتناص الفرص والمراوغة والالتفاف حول النظم والسياسات وقواعد العمل، وذلك لتحقيق أهدافها فقط إلى نظرة تنطلق من المصالح المشتركة ولعل هذا التغيير يتطلب أيضاً -حتى تكون منصفين- تغير في نظرة القائمين على الأمور في المنظمات العامة، من نظرة تتفاعل مع المنظمات الخاصة كأنها فريسة لا بد من استنزافها بسبل الرشوة أو المنفعة إلى نظرة أخرى تراهم مشاركون في خطط التنمية

6-علاج الفساد الادراى

تعتبر مشكلة الفساد الإدارى إحدى العقبات الرئيسية والجوهرية في تنفيذ برامج الاصلاح الإدارى، وتحتاج هذه المشكلة الى تشخيص الأسباب الكامنة، ثم ايضاح الخطوط العريضة للعلاج

1/6 تشخيص الأسباب

ترجع اسباب الفساد الادارى إلى المناخ التنظيمى السائد والتى يتمثل في سلطات شبه مطلقة للمنظمات العامة، قوانين وأنظمة ولوائح تحكمية وتعسفية وغير منطقية وقديمة، واجراءات وقواعد شديدة التعقيد والغموض ليس هذا فحسب،

بل أهداف وسياسات حكومية غامضة متضاربة، وأيضا فان الرادع للفساد حتى وان توفر، فعادة ما يكون ضعيفا

ويتخذ الفساد الادارى صورا عديدة مثل المحسوبية، والوساطة، والرشوة واستغلال النفوذ من قبل شاغلى الوظائف العامة

2/6 عناصر العلاج

يمكن ايراد بعض العناصر التى لابد وأن يحتوى عليها أى برنامج لعلاج الفساد الادارى، وهى كما يلى:

1/2/6 تبسيط اجراءات الأداء في المنظمات العامة، لن يتأتى ذلك الا بعد اعادة النظر في القوانين الحاكمة لهذا الأداء، مع نشر واعلان هذه الاجراءات على جمهور المتعاملين مع هذه المنظمات العامة

2/2/6 اخضاع المنظمات العامة لرقابة خارجية قوية بواسطة منظمات مركزية مع توفير رقابة جماهيرية من خلال المنظمات التى تلتئم فيها هذه الجماهير، مثل الاتحادات، والنقابات، وغيرها

3/2/6 بلورة الأهداف والسياسات وازالة التعارض فيما بينها، ثم الكشف عن مضمونها لأولئك المتعاملين مع هذه المنظمات، مع استنباط مؤشرات ومقاييس رقابية تتسق معها وتتحلى بالنواحى الكمية والفنية التى يمكن قياسها

4/2/6 الاختيار الموضوعى للقائمين على أمور الوظائف العامة، واصلاح هيكل الرواتب بحيث تتسق مع مستويات اسعار السلع والخدمات

5/2/6 تنمية اساليب واجراءات شديدة الردع للمارسات الفاسدة والمنحرفة

7-تغيير فلسفة الخدمة المدينة

يعتبر العنصر البشرى، الركن الأساسى، الفاعل الهام في أى تطوير أو تغيير، إذا أعدت البرامج الرامية إلى الاصلاح ولم تضع في حسبانها العنصر البشرى-الخدمة المدنية-فان كافة البرامج لن تحقق المرجو منها

ولقد غلب على نظم الخدمة المدنية مفاهيم قانونية شكيلة واجرائية معطلة لوسائل الاستفادة من الطاقات البشرية المتاحة، حيث أنها أسيرة لنصوص قانونية جامدة، أفرزت كهنة من اخصائيين في شئون العاملين يفسرون هذه النصوص وفق ما يرونه ووفق مصالح وأهواء شخصية

إذا لامناص من تغيير الفكر وتغيير المرتكزات التى تسير شئون الخدمة المدنية في المنظمات العامة، طالما كان الهدف هو الاصلاح الادارى المنشود، حتى يتم تفعيل طاقات العنصر البشرى، ويتم انقاذه من الحلقة الجهنمية للادارة بالقوانين واللوائح التى تخنق مبادراته، وتجمد ابداعاته

8-التطوير الذاتى

يرتهن نجاح برامج الاصلاح الادارى في المنظمات العامة، بامتلاكها برامج للتطوير والاصلاح نابعة ومنبثقة منها، وخاضعة لسيطرتها، مثل تطوير نظم ادارة الأفراد، وادارة الجودة، وتغيير المناخ التنظيمى، واعتبار الجمهور عملاء يستحقون الخدمة

9- الدعم المجتمعى:

ينبغى أن تحظى برامج الاصلاح الادارى، بمدعمات مجتمعية فعلية، يمكن بلورتها فيما يلى

1/9 دعم القيادة السياسية العليا

يعتمد نجاح برامج الاصلاح الادارى على دعم القيادة السياسية العليا وتبنيها لها حتى تضمن شمول البرنامج لكافة العناصر، وأيضاً تُعبد مسارات التنفيذ، كما يضمن جدية التنفيذ، واتاحة الفرص للنجاح

2/9 الوعى الجماهيرى

يرتكز نجاح برامج الاصلاح الادارى على مدى وعى الجماهير بماهية الاصلاح الادارى، ونتائجة عليها تحتاج البرامج إلى توفير ادراك سليم من الجماهير، حتى تتعاون وتتفاعل مع هذه البرامج، ومن ثم يُضمن لها النجاح الجماهيرى

3/9 اصلاح نظام التعليم

يلعب نظام التعليم دورا هاما في اعداد وتهيئة وتشكيل القوى البشرية المطلوبة للانتاج والخدمات وكلما ضاقت الفجوة بين محتوى التعليم، ومحتوى الأداء الفعلى التطبيقى، كلما أفرز التعليم طاقات بشرية فاعلة في مجالات الأداء

ولكن واقعيا هناك فجوة متسعة بين نظم ومحتوى التعليم؛ ونظم ومحتوى الأداء التطبيقى وعليه، اعداد كبيرة من الخريجين الذين لا يصلحون للأداء وبالتالى تضخم المنظمات العامة بالقوى البشرية التى تفيض عن حاجاته

وتأسيساً على ما سبق، فان هناك ضرورة ملحة لاجراء اصلاح شامل ومتكامل لنظام التعليم على مستوى الدولة، بحيث ينسق القائمون على أمور التعليم على مختلف قطاعات المجتمع سواء في مجالات الانتاج أو الخدمات، وسواء على مستوى المنظمات العامة، أو المنظمات الخاصة، حتى تأتى مخرجات هذا النظام، كأحد أهم مدخلات الصناعة، الزراعة، السياحة، التجارة، والخدمات العامة وغيرها

وبالضرورة لن يحقق الاصلاح الادارى-المستمر-ثماره، دونما مواكبة مستمرة من نظم التعليم لما يستجد في المجتمع من متغيرات.

المختتم

عندما نسير أغوار التاريخ السحيق، سنجد أن الحضارات شيدت من خلال الفكر المنظمي، والذي يتسق في تطوره مع المتغيرات المجتمعية الفاعلة، وتعتمل الآن متغيرات سوف ينبلج عنها فكر جديد، وتصور مجتمعي، قد يمثل انقلاباً دراميا لما هو موجود حالياً

فعصر العولمة المعاش، هى نتاج للتكنولوجيات الحديثة، والى أضحى معها العالى قرية صغيرة، اى يتفاعل أفراده مباشرة، ويعرفون كل شئ عن كل فرد في هذه القرية العالمية الكوكبية، ومن ثم فالمتغيرات واحدة، والمشكلات أيضاً والكوارث، والمحن فكل العالم له شأن واحد.

ولقد بدأت ارهاصات الفكر الجديد، والتصور المجتمعى الانقلابى، حيث بات الحاسب الآلى هو كل شئ في شتى المناشط الحياتية، ولقد تم استخدامه في بيروقرطيات في دول عديدة، في التحرير والبريد والحفظ، ولعل مانراه الآن في البريد الالكترونى لخير دليل على ذلك

وتتبلور الآن فعاليات ما يسمى بالحكومة الالكتروينة، أى المنظمات العامة الخدمية التى تدار وتنتشط عبر الحاسبات الآلية، فيمكن مثلاً أن يعمل الموظف البيروقراطى الحاسوبى من خلال منزله، ويمكن أيضاً أن يتصل بمتلقى الخدمة عبر حاسوبه في منزلة أيضاً، ومن ثم يتم أداء كافة النشاطات بسهولة ويسر دونما محررات وأوراق وما يترتب عليها من مشكلات

ولعل التساؤل الذى يدور، مفاده هل ستكون كل الحكومات الكترونية خاصة حكومات الدول النامية، أم أن ذلك سيكو قاصراً على تلك الحكومات المتقدمة فقط

فعلى سبيل المثال مصرنا، لقد استخدمنا الحاسبات الآلية وبوفره في المنظمات العامة، ولكن هل تخلصنا من الأوراق المفترسة، وهل يستطيع اى فرد بشغل منصباً

ادارياً، أن يصدر أوامره بالتخلص من هذه الأوراق التى تم تخزينها بالحاسب، لا، لن يستطيع، لأن مخرجات الحاسب ستكون صوراً وليست أصولاً

وهل يمكن التعامل بالحاسوب بين البيروقراطيين وبين المتلقين من الجمهور ويتخيل الكاتب أنه يمكن ذلك، ولكن سيكون هناك بيروقراطى حاسوبى، وسيرسل الكثير من المراسلات للمتلقين مفادها أن عليهم الاتصال الحاسوبى به باكراً وان بياناتهم المرسلة ناقصة وتحتاج إلى دفعات حاسوبية ويحتاج كل متلق للخدمة إلى عدد أثنين ممن لديهم حاسبات الية، ليرسلا ضمانات حاسوبية لهذا المتلقى مع الاحتفاظ بملف فيه كل الأوراق التى تم التعامل بشأنها من خلال الحاسبات، لأنه لم يصدر القرار بالتخلص منها

المراجع

-العربية

-الأجنبية

المراجع

اولا العربية

-إبراهيم شيحا، أصول الادارة العامة، (الاسكندرية، منشأة المعارف، 1993).

-أحمد رشيد، نظرية الادارة العامة، (القاهرة دار النهضة العربية، 1969)

-أحمد صقر عاشور، ادارة القوى العاملة، (الاسكندرية:دار الجامعات المصرية، د ت)

-________، الادارة العامة، (الاسكندرية دار المعارفة الجامعية 1983)

-________، السلوك الانساني في المنظمات، (الاسكندرية دار المعرفة الجامعية.، د ت)

-أحمد عبد العليم حسن، التشريعات السياحية والفندقية في جمهورية مصر العربية، (الاسكندرية، د ت1995).

-أحمد ماهر، ادارة الموارد البشرية، (الاسكندرية كلية التجارة، 1995).

- ________، السلوك التنظيمي، (الاسكندرية كلية التجارة 1997).،

- ________، الادارة مدخل بناء المهارات، (الاسكندرية؛المكتب المصرى الحديث، 1985).

-اسماعيل صبر ى مقلد، دراسات في الادارة العامة، (القاهرة دار المعارف، 1973).

-أنور أحمد سلامة، القانون الاداري السعودي، (الرياض معهد الادارة العامة، 1408).

-بكر القباني، نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانو الاداري، (القاهرة كلية الحقوق، 1971).

-بهاء الدين سعيد، الادارة المالية، (القاهرة:مكتبة عين شمس، 1986).

-ثروت بدوي، النظم السياسية، (القاهرة:دار النهضة العربية، 1972).

-حامد سوادي عطية، العملية الادارية، (الرياض معهد الادارة العامة، 1408).

-حسن أحمد توفيق، الادارة العامة، (القاهرة، دار النهضة، 1985).

-ديفيد جريفث، نظرية الادارة ، ترجمة محمد منير مرسى، ومحمد عزت عبد الجواد، (القاهرة عالم الكتب، د ت)

-طعيمة الجرف، القانون الادارى، (القاهرة:مكتبة القاهرة الحديثة، 1973).

-طه بدوى، مبادئ العلوم السياسية، (الاسكندرية كلية التجارة، 1979).

-عبد الغنى بسيونى عبد الله، النظم السياسية، (الاسكندرية الدار الجامعية، 1984).

- ـــــــــــ، القانون الادارى، (الاسكندرية منشأة المعارف، 1991).

-على شريف، الادارة العامة النظرية والتطبيق(بيروت:دار النهضة العربية، د ت)

- ـــــــــــ، مبادئ الادارة، (الاسكنية الدار الجامعية، 1996).

-عبد الحميد متولى، مبادئ نظم الحكم في الاسلام، (الاسكندرية:منشأة المعارف،1987).

-عبد السلام أبو قحف، أساسيات الادارة، (الاسكندرية كلية التجارة، 1990).

-عاطف محمد عبيد، أصول التنظيم والادارة، (القاهرة دار النهضة العربية، 1970).

-عبد الفتاح حسن، مبادئ الادارة العامة، (القاهرة دار النهضة العربية، 1972).

-عبد الغفور يونس، مبادئ الادارة العامة، (الاسكندرية المكتب المصرى الحديث، 1966).

- ـــــــــــ نظريات التنظيم والادارة، (الاسكندرية المكتب المصرى الحديث، 1972).

-عبد الكريم درويش، ليلى تكلا، أصول الادارة العامة، (القاهرة المكتبة الأنجلو المصرية، 1968).

-على أحمد وآخرون، العلوم السلوكية، (القاهرة مكتب عين شمس، 1994).

-عبد الرحمن عبد الباقي، تنظيم وادارة الاعمال المكتبية، (القاهرة:مكتبة عين شمس، 1983).

-على السلمي، الادارة العلمية، (القاهرة دار المعارف، 1990).

-على عبد المجيد عبده، الأصول العلمية للتنظيم والادارة، (القاهرة دار النهضة العربية، 1970).

-سليمان الطماوى، مبادئ الادارة العامة، (القاهرة:دار الفكر العربى، 1969).

-سيد محمد الهوارى، الادارة الأصول والأسس العلمية، (القاهرة:مكتبة عين شمس، 1988).

-السيد الحسينى، النظرية الاجتماعية ودراسة التنظيم، (القاهرة:دار المعارف، 1988).

-شوقى حسين عبدالله، سياسات الأفراد-دراسة في التنظيم، (القاهرة دار النهضة العربية، 1988).

-ماجد راغب الحلو، علم الادارة العامة، (الاسكندرية مؤسسة شباب الجامعة، 1973).

-محمد سيد عبد الفتاح، الادارة العامة، (الاسكندرية:المكتب المصرى الحديث، 1971).

-محمد شريف دولار، التغيير، (القاهرة دار غريب للطباعة، 1990).

-مدحت الديب، التنظيم والادارة مدخل الاختيارات المشروطة، (الاسكندرية المعهد التجارى، 1990).

- مصطفى أبو زيد فهمى، الدستور المصرى، (بيروت جامعة بيروت العربية، 1988).

-مصطفى زهير، وعادل حسن، الادارة العامة، (بيروت:دار النهضة العربية، 1976).

-محمد حافظ حجازى، التنظيم والادارة، (الاسكندرية المعهد العالى للسياحة والفنادق والحاسب الالى، 1988).

- ـــــــــــ، المكتب، (القاهرة:مكتبة عين شمس، د ت).

- ـــــــــــ، ادارة المنظمات الفندقية، (الاسكندرية المعهد العالى للسياحة، والفنادق والحاسب الالى، 2000).

-محمد على شهيب، استراتيجيات وسياسات الأعمال، (القاهرة:دار الفكر العربى، 1978).

-محمود فتحى عكاشة، علم النفس الاجتماعى، (الاسكندرية:مطبعة الجمهورية، د.ت)

-محمود صالح، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة، (الاسكندرية منشاة المعارف، 1995).

2-المقالات

-محمد حافظ حجازى، النظام السعودى لفهرسة المخزون، الادارة العامة، الرياض، معهد الادارة العامة، السنة(22) العدد(59)، محرم 149هـ، سبتمبر 1988م

-محمد الغزالى عبد الله، ابراهيم البداح، المصغرات الفيلمية واستخداماتها، دراسة تطبيقية وتجربة المعهد في هذا المجال، ندوة نظم المعلومات والميكروفيلم، الرياض، معهد الادارة العامة، 1401هـ- 1981.

3-الدراسة الاستشارية

-سيد حجاج بدر، اعادة تنظيم محفوظات صحة أبها، الرياض، معهد الادارة العامة، 1402.

-محمد حافظ حجازى، اعادة تنظيم محفوظات مرور جده، جده، معهد الادارة العامة، 1402.

- ــــــــــــ، اعادة تنظيم محفوظات المكتب الصحي بجده، جده، معهد الادارة العامة، 1403 .
- ــــــــــــ، اعادة التنظيم الفني والاجرائي لمستودعات مصلحة مطابع الحكومة الأمنية بالرياض ومكة المكرمة، الرياض، معهد الادارة العامة 1409 .
- ــــــــــــ، دراسة الاتصالات والمحفوظات بادارة التشغيل والصيانة بفرع المؤسسة العامة لتحلية المياه المالحة بالمنطقة الشرقية، الامام، معهد الادارة العامة، 1410.
- ــــــــــــ، تنظيم مكتب عميد المعهد الفني التجاري الاسكندرية، 1991□

4-المعاجم

-ابن منظور، لسان العرب، (بيروت مطبعة لبنان، د.ت)
-بطرس البستاني، محيط المحيط، (بيروت مطبعة لبنان، 1980).
-منير البعلبكي، المورد، (بيروت دار العلم للملايين، 1974).
-مجمع اللغة العربية، المعجم الوجيز، (القاهرة وزارة التربية والتعليم، 1995).

ثانيا الأجنبية

I-Books:

-Albers, H.,Orgaized Execulive Action, (N.Y.: Johan wiley and sons,1962).

- Allen, L., Managemet &organization,(N.Y.: Mc Graw-Hill,1986).

-Altshaler, A., The politics of Federal Bureaucuacy,(N.J.,Harper and Row co.,1977).

-Denhardt,R.,Public Admnisration ,(California: Pubbishing Co.,1991).

-Hill, L., Essentials of Public Admnistration (Boston: Duxbury Press,1979).

-Krans, H., The participatory Bureaucracy,(Washingiton, D.C.,: Lexington Books, 1976).

-kirslov, S., Representative Bureaucracy,(Minnesota: University of Minnesota Press, 1998).

-Johnson, M., Records Management , (N.Y.: Mc Graw-Hill, 1974).

-Maclead, R., ad Forken. L., Computerized Business Information System,(N.Y.,John Wiley and sons,1982).

-Massie, J.L., Essentials of Management, (N.Y.: Prentice Hall, 1983).

- Mc Farland, D., Management Principles and Prectices,(N.Y.:The Macmillan Co.,1988).

-Nicoladis N., Policy Decision and Organization Theory,(Los Anceles: University of Souther Califirnia, 1989).

- Saltons, R., Human Relations in Administration,(N.Y.: Mc Graw-Hill,1969).

-Singh, B.P., Office Organization, (New Delhi, Kalyani Pubishers,1980).

-Jackson,J.,Organization Theory,(N.J.:Prentic-Hall,1988).

- Jerry,L., Supervision:An Applied Behavioral Science Approch to Managing People,(Beston: Mc-Graw-Hill,1988).

-fayol, H., General and Industsial Management,(N.Y., Pitman Publishing,1989).

-Frank, J,. The Measurment of work Performance,(N.Y.: Academic Press,1983).

II **Articles**:

-Rich, W., Minorioties and Public Senrice A Future Perspective International Journal of public Adminstration,(4,1984),pp.200-230.

-Rosenbloom, D., The Rise of Participatory Bureaucracy in the U.S. Federal Service Publippine, Journal of Public Administration, (9-1975). Pp.28-48.

-Michael, L., Bureaucracy and Political Development, The African, Journal of Developing Areas,(Oct.1987). p.p 15-35.

-Stalzstein, G., Represenative Bureaurcray and Basic Responsibilty, Joural Administration and Society,(10,Nov,1979) .p.p 108-138.

III Reportes:

-world Band, Middle East and North Africa Region, Where do we stand Now?. Excerpt from Draft working peper,October,1992.

IV Dicitonary:

- Webster's New Univessal Unbidged,Diclionary,1990.